



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

PAVING THE ACCESS RAMP TO TRANSPARENCY

ANNUAL REPORT 2010-2011

The Office of the Information Commissioner of Canada
7th Floor, Place de Ville, Tower B
112 Kent Street
Ottawa ON K1A 1H3

Tel.: 613-995-2410
Toll free: 1 800 267-0441
TDD: 613-947-0388
Fax: 613-947-7294

Email: general@oic-ci.gc.ca
Website: www.oic-ci.gc.ca

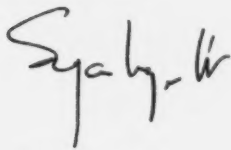
June 2011

The Honourable Noël A. Kinsella
Speaker of the Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Information Commissioner, covering the period from April 1, 2010, to March 31, 2011.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault' in a cursive, stylized script.

Suzanne Legault
Information Commissioner of Canada

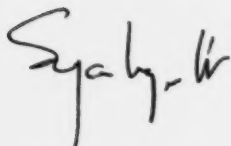
June 2011

The Honourable Andrew Scheer, M.P.
Speaker of the House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Information Commissioner, covering the period from April 1, 2010, to March 31, 2011.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault' in a cursive, stylized script.

Suzanne Legault
Information Commissioner of Canada

Contents

Message from the Information Commissioner	2
Who we are and what we do	4
Complaints and investigations	6
Highlights	8
I. Improving service delivery	12
1. Achieving efficiencies for faster and greater disclosure	12
2. Noteworthy investigations	23
3. Maximizing compliance	41
4. Working towards clear jurisprudence in favour of disclosure	46
II. Catalyzing synergies for a leading access regime	57
III. Exercising responsible and effective governance	63
IV. Looking ahead	68
Appendix 1. Ongoing court cases	70
Appendix 2. Amendments and proposed amendments to the <i>Access to Information Act</i>	71
Appendix 3. Parliamentary activities of interest	75

MESSAGE FROM THE COMMISSIONER



This annual report provides highlights of my first year as the appointed Information Commissioner of Canada. I accepted the privilege and honour of this function on June 30, 2010, determined to make a difference in the way and the extent to which Canadians have access to public sector information.

Our investigations of complaints and our report cards confirm the experience of access requesters, as encapsulated in official statistics. Over the past decade, there has been a steady decline in two important measures of access to government information. In terms of timeliness, slightly more than half of all access requests made to federal institutions are now completed within the 30-day limit set by the *Access to Information Act*. In terms of disclosure, fewer than one fifth of all requests currently result in all information being released. Far from reflecting the presumption of disclosure inherent in the *Access to Information Act*, the exercise of discretion in determining which information to disclose has been skewed toward greater protection of information. For example, the percentage of exemptions claimed for national security has increased threefold since 2002-2003.

To reverse declining trends in timeliness and disclosure, I have used all the powers and tools at my disposal to effectively investigate and resolve complaints. I issued subpoenas to order the production of records, and a greater number of cases resulted in well-founded reports to heads of institutions. I conducted examinations under oath, notably in cases of alleged interference with the access to information process. I am proud to report that we completed more than 2,000 cases for a second year in a row through increased process efficiencies, agile case management and collaboration with institutions. I also made a significant number of representations before the courts concerning fundamental points of access to information legislation.

By probing a cross-section of new institutions covered under the Act, our report card process this year further supplemented our diagnostic of sources of delay within the system. Over the last two years, the process has identified specific challenges within 15 institutions that account for a large percentage of access requests. Recommendations from this process are intended to guide the government in improving its administration of the Act, pending legislative reform.

More than ever, I believe the way forward must include the review and modernization of Canada's access legislation. This statement has been reiterated countless times in Canada and in international studies. Developed in the pre-digital era, the Act is out of touch with today's information technology, common practices and expectations. It is out of step with more progressive standards adopted by other jurisdictions. Throughout the year, our investigative work revealed various legislative deficiencies and impediments, some of which are documented in our reports to Parliament. I intend to further analyze the shortcomings of the current legislation to offer parliamentarians an in-depth review of necessary amendments.

At the onset of the new fiscal year, the decision from the Supreme Court of Canada in the decade-long case regarding the control of records within the offices of the Prime Minister and cabinet ministers came as a major setback to our quest for public access to vital government information. The decision clearly demonstrates the need to amend the legislation to prevent abuses resulting in time-consuming investigations and costly litigation. The legislation needs to clarify what could constitute ministerial records as opposed to departmental records. It also needs to introduce a duty to document information so that there is an official record of important decisions made on behalf of Canadians.

To bring about greater government transparency and accountability, we need the engagement of all stakeholders. In this regard, I commend the efforts of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics to improve access and openness. Committee members are to be praised for their recommended *First Steps Towards Renewal*, for their study of open government and for following up on our 2008–2009 report cards. I look forward to working with the incoming chair and members of the new committee.

The Resolution on Open Government—a joint statement of federal, provincial and territorial access and privacy commissioners—as well as the 2010 edition of the Right to Know Week, with its content-rich program, successful partnerships and live chats with commissioners, represent significant achievements in catalyzing synergies toward a common goal. Launched in March 2011, the federal open government initiative marks a major leap in the right direction. I will closely follow the outcome of its implementation.

From October 3 to 5, 2011, I will host the next International Conference of Information Commissioners in collaboration with the Canadian Bar Association. This important event will provide an excellent platform to share information and contribute to forces of change at home and worldwide for greater freedom of information.

As administrative head and accounting officer for this organization, there is another achievement of which I am particularly proud. Upon taking office, I undertook a strategic planning process with my staff and key stakeholders to determine priorities and chart a roadmap for the first years of my term. Today's fiscal restraints challenge all institutions to resort to more efficient means and innovative solutions to better serve the Canadian public. I wish to thank stakeholders for their contributions. This annual report demonstrates how we have positioned ourselves to achieve significant outcomes in three key result areas: exemplary service delivery, a leading access to information system, and a well-governed, exceptional workplace.

Our strategic plan will guide us as we further consolidate our operational gains and contribute our investigative and legal expertise to foster still greater government transparency and accountability. I commend my staff for their hard work. Their dedication to ensuring more timely and meaningful access to information will enable Canadians to fully engage in the democratic process and influence the development of policies that impact our lives.

WHO WE ARE AND WHAT WE DO

The Information Commissioner is an Agent of Parliament appointed under the *Access to Information Act*, Canada's freedom of information legislation. The Commissioner reviews the complaints of individuals and organizations who believe that federal institutions have not respected their rights under the Act. As an ombudsperson, the Commissioner also promotes access to information in Canada.

Canada's current Information Commissioner, Suzanne Legault, began her seven-year term on June 30, 2010, after serving one year as Interim Commissioner. Prior to this, she was Assistant Commissioner, Policy, Communications and Operations. Earlier in her career, Ms. Legault was Deputy Commissioner, Legislative and Parliamentary Affairs, at the Competition Bureau, Legal Counsel with the Department of Justice Canada, as well as a criminal lawyer in private practice and a Crown prosecutor.

The Commissioner is supported in her work by the Office of the Information Commissioner (OIC), an independent public body set up in 1983 under the *Access to Information Act* to respond to complaints from the public about access to government information.

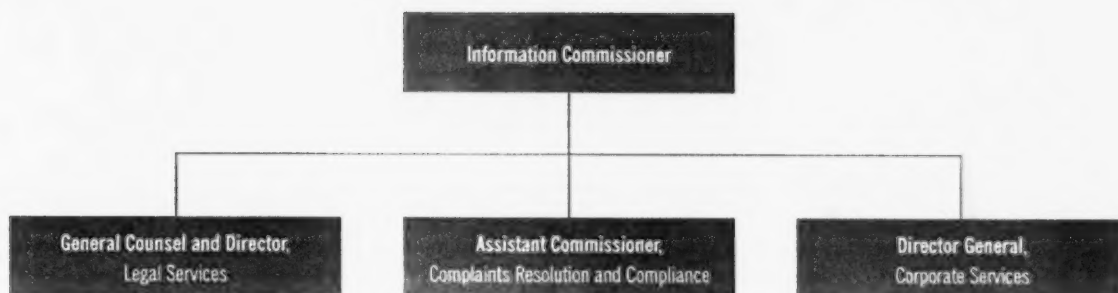
Our mission is to conduct efficient, fair and confidential investigations into complaints about federal institutions' handling of access to information requests. We use mediation and persuasion to resolve them. We bring cases to the Federal Court of Canada when they involve important principles of law or legal interpretation.

We encourage federal institutions to disclose information as a matter of course and to respect Canadians' rights to request and receive information, in the name of transparency and accountability.

We actively make the case for greater freedom of information in Canada through targeted initiatives such as Right to Know Week, and ongoing dialogue with Canadians, Parliament and federal institutions.

The OIC is funded through annual appropriations from Parliament. As a small organization, it has limited financial flexibility, 75 percent of its \$12 million budget being allocated to salaries. As of April 2011, the OIC counts a workforce of 106 full-time equivalents, including 98 indeterminate employees.

The organizational structure of the OIC is shown in the diagram below.



The **Complaints Resolution and Compliance Branch** investigates individual complaints about the processing of access requests, conducts dispute resolution activities and makes formal recommendations to institutions, as required. It also assesses federal institutions' compliance with their obligations and carries out systemic investigations and analysis.

Legal Services represents the Commissioner in court and provides legal advice on investigations, legislative issues and administrative matters. It closely monitors the range of cases having potential litigation ramifications for the OIC and access to information in general. It also assists investigators by providing them with up-to-date and customized reference tools on the evolving technicalities of the case law.

Corporate Services provides strategic and corporate leadership in human resources and financial management, internal audit as well as information management and technology. It provides policy direction and conducts the OIC's external relations with a wide range of stakeholders, notably Parliament, government and representatives of the media. It is also responsible for managing the OIC's access to information and privacy function.

COMPLAINTS AND INVESTIGATIONS

Under the *Access to Information Act*, anyone who makes a request for information to a federal institution and is dissatisfied with the response or the way it was handled has the right to complain to us.

One common reason for complaints is the time it takes an institution to respond to a request. Federal institutions have 30 days to do so but they may extend that time for a limited number of reasons—for example, when they have to search a large number of records, consult other institutions or notify third parties—and they must notify requesters of these extensions within the initial 30 days. Requesters may file complaints about this notice, about the length of extensions or because they feel, generally, that the process is taking too long.

We receive complaints that fall into three broad categories:

Administrative complaints

- Extensions: The institution extended the time it required to process the request.
- Delays: The institution failed to provide access to the information within the time limit set out in the Act.
- Fees: The fee the institution proposed to charge was unreasonable.
- Miscellaneous complaints, including the following:
 - Access to records: The institution did not give the requester an opportunity to examine the information.

- Official language of choice: The institution did not provide the information in the requester's official language of choice.
- Alternative format: The institution did not provide the information in an alternative format that a person with a sensory disability could use.
- Other matters: This includes complaints about any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

Refusal complaints

- Exemptions: The institution withheld the records under specific provisions of the Act. For instance, the information was obtained in confidence from foreign governments; the information relates to the safety of individuals, national security or commercial interests; the records contain personal information; or the information will be published within the next 90 days.
- No records: The institution found no documents relevant to the request.
- Incomplete response: The institution did not provide all the information it was required to release that matched the request.

- Excluded information: The institution did not disclose information that is excluded from the Act, such as publications, or library or museum material.
- Information related to the Canadian Broadcasting Corporation's (CBC) journalistic, creative or programming activities is also excluded.¹ Information held by Atomic Energy of Canada Limited is excluded, except for information about its general administration and the operation of any nuclear facility.

Cabinet confidence exclusion complaints

- Access to records refused: The institution did not disclose a document that contains a Cabinet confidence, which is excluded from the Act.

The Act requires that we investigate all the complaints we receive and that those investigations be thorough, unbiased and conducted in private. Although there is no deadline in the law for when we must complete our investigations, we strive to carry them out as quickly as possible.

The Commissioner has strong investigative powers. However, there are few incentives for institutions to comply with the Act, and only limited consequences for their not doing so. The Commissioner may not order a complaint to be resolved in a particular way, relying instead on persuasion to settle disputes or asking the Federal Court of Canada to review the case, when an institution does not follow a recommendation on disclosure of information.

¹ At the time of writing, the CBC was of the view that the Information Commissioner does not have the right to review such records in the course of complaints investigations, and the matter was before the Federal Court of Canada. (See page 51 for more information on this case.)

HIGHLIGHTS

I. Improving service delivery

Achieving efficiencies for faster and greater disclosure

In 2010–2011, we intensified our quest to reduce the inventory of complaints and maximize disclosure for the benefit of access requesters (see **Chapter 1**). We closed more than 2,000 cases for the second consecutive year. We improved the turnaround times, notably by completing more cases in fewer than nine months. This success results from the streamlining of our intake and early resolution processes over the last two years as well as from the implementation of clear procedures for triaging complaints and obtaining records from institutions.

SUMMARY OF CASELOAD, 2008–2009 TO 2010–2011

	Complaints received			Commissioner-initiated complaints			Total		
	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2008–2009	2009–2010	2010–2011
Complaints carried over from the previous year	2,293	2,513	2,083	0	1	3	2,293	2,514	2,086
New complaints	2,018	1,653	1,810	1	36	18	2,019	1,689	1,828
Complaints cancelled during the year*	28	n/a	n/a	0	n/a	n/a	28	n/a	n/a
Complaints discontinued during the year	652	575	692	0	0	0	652	575	692
Complaints settled during the year	n/a	n/a	18	n/a	n/a	0	n/a	n/a	18
Complaints completed during the year with findings	1,118	1,508	1,350	0	34	1	1,118	1,542	1,351
Total complaints closed during the year	1,770	2,083	2,060	0	34	1	1,770	2,117	2,061
Total inventory at year-end	2,513	2,083**	1,833***	1	3	20	2,514	2,086	1,853

* We stopped using the “cancelled” category in June 2008; the 28 complaints were cancelled before this change was made.

** 127 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

*** 190 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

OUTCOMES BY TYPE OF COMPLAINT

for complaints closed between April 1, 2010, and March 31, 2011

Outcome of administrative complaints (997)



- Well founded, resolved without recommendations (621)
- Not well founded (143)
- Settled (5)
- Discontinued (224)
- Well founded with recommendations—resolved (4)
- Well founded with recommendations—not resolved (0)

ADMINISTRATIVE COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations—resolved	Well founded with recommendations—not resolved
Delays	312	15	133	0	3	0
Time extensions	201	66	58	0	1	0
Fees	48	28	5	0	0	0
Miscellaneous	60	34	28	5	0	0
	62%	14%	22%	0.5%	0.4%	0%

Note: Percentages may not add up to 100 due to rounding.

Outcome of refusal complaints (1,015)



- Well founded, resolved without recommendations (241)
- Not well founded (296)
- Settled (13)
- Discontinued (459)
- Well founded with recommendations—resolved (2)
- Well founded with recommendations—not resolved (4)

REFUSAL COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations—resolved	Well founded with recommendations—not resolved
Exemptions/section 68, 68.1 and 68.2 exclusions	167	150	127	6	1	3
Special delegation	18	11	41	4	0	1
No records/incomplete response	56	135	291	3	1	0
	24%	29%	45%	1%	0.2%	0.4%

Outcome of Cabinet confidence exclusion complaints (49)



- Well founded, resolved without recommendations (10)
- Not well founded (30)
- Discontinued (9)
- Settled (0)
- Well founded with recommendations—resolved (0)
- Well founded with recommendations—not resolved (0)

CABINET CONFIDENCE EXCLUSION COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations— resolved	Well founded with recommendations— not resolved
	10	30	9	0	0	0
	20%	61%	18%	0%	0%	0%

Noteworthy investigations

Efforts to analyze our caseload and identify the most efficient case management strategies yielded good results again this year. We made full use of all the tools and powers at our disposal, including the conduct of formal inquiries and reports to heads of institutions with formal recommendations. Successful strategies included a portfolio approach through which we focused on specific institutions, and grouped complaints by source, topic or type of complaint. In most cases in which the complaint was well founded, we were able to negotiate a resolution, with requesters gaining access to additional or more complete information. **Chapter 2** contains examples of cases that showcase the full range of these approaches.

Maximizing compliance

In 2010–2011, we implemented Year 2 of our Three-Year Plan for report cards and systemic investigations. Our performance assessments highlighted outstanding results as well as concerns and challenges at institutions that had only recently come under the Act (see **Chapter 3**). We also followed up on the progress achieved by central agencies and individual institutions in implementing previous recommendations to address delay-related issues. The House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics called our report cards “an essential tool which allows parliamentarians to hold the government accountable.”¹

¹ Follow-up on the Information Commissioner's Report on the 2008–2009 Report Cards, March 2011, http://www2.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/403/ETHI/Reports/RP5010171/403_ETHI_Rpt12_PDF/403_ETHI_Rpt12-e.pdf

Working towards clear jurisprudence in favour of disclosure

An important role of the Information Commissioner is to bring forward and intervene in court cases to defend or clarify principles that underlie the fundamental right of access to government information, while contributing to the development of jurisprudence that favours disclosure. Of note in 2010–2011 was a case involving the Canadian Broadcasting Corporation and the Information Commissioner. In it, the Federal Court confirmed the Commissioner's authority to compel the production of documents. Another matter, between the Commissioner and the Canada Post Corporation, is currently before the Federal Court. The Court will be required to rule for the first time on the interpretation of the section 18.1 exemption, which protects the economic interests of certain Crown corporations. **Chapter 4** contains brief summaries of these and other cases.

II. Catalyzing synergies for a leading access regime

Given increasing public expectations for transparency and openness, 2010–2011 presented the Information Commissioner with various opportunities to provide her views on the need and means to modernize the access regime. We assisted the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in efforts to bring various initiatives together in an open government strategy and improved access regime. We collaborated with a wide range of partners and stakeholders to cultivate and share knowledge on challenges and best practices.

III. Exercising responsible and effective governance

We solidified our governance this year through talent management and employee engagement initiatives, and by providing an enabling and secure infrastructure, and obtaining feedback on business risks, processes and controls, while ensuring public accountability through clear and meaningful reporting. We also pursued strategic planning to ensure we had a guiding vision of what we need to achieve, with what resources and how to maximize their use. The development of a strategic plan as well as our success in maximizing the use and output of our limited resources under fiscal restraint represent our greatest governance achievements for 2010–2011.

I. IMPROVING SERVICE DELIVERY

1. Achieving efficiencies for faster and greater disclosure

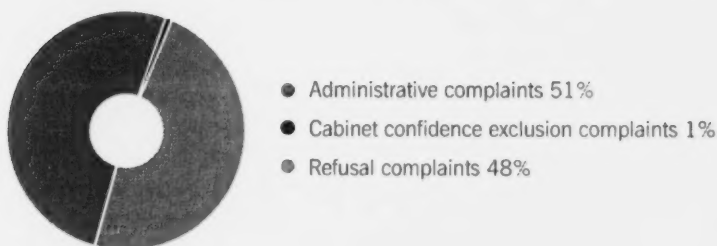
For the second consecutive year, we closed more than 2,000 investigations. We reduced the average time to conclude cases and further decreased our inventory of complaints. We improved our efficiencies in processing administrative complaints to enable us to focus more intensively on refusal complaints, with the goal of facilitating greater disclosure of information. The large proportion of refusal cases pending at year-end, particularly those involving issues of national security and international affairs, speaks to the complexity of our caseload. These challenges have required more sophisticated approaches as well as more frequent use of formal powers.

PATH TO EFFICIENCIES

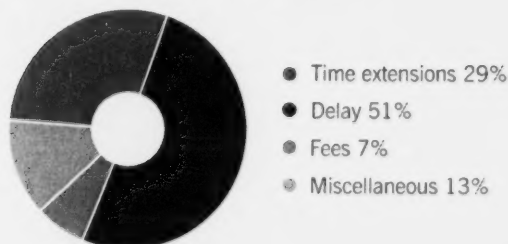
In 2010–2011, we intensified our quest to reduce the inventory of complaints and maximize disclosure for the benefit of access requesters. We closed more than 2,000 cases for the second consecutive year. We improved the turnaround times, notably by completing more cases in fewer than nine months. This success results from the streamlining of our intake and early resolution processes over the last two years as well as from the implementation of clear procedures for triaging complaints and obtaining records from institutions. We collaborated with requesters and institutions to negotiate the most satisfying solutions possible.

The detailed knowledge of our caseload enabled us to refine and increase strategies to generate more and faster results. Last year, 82 percent of the complaints we registered involved 16 institutions. We grouped complaints by institution, type, subject matter or requester, and worked to resolve them simultaneously. Using this portfolio approach, we are addressing more than 1,200 complaints, or almost one third of our inventory.

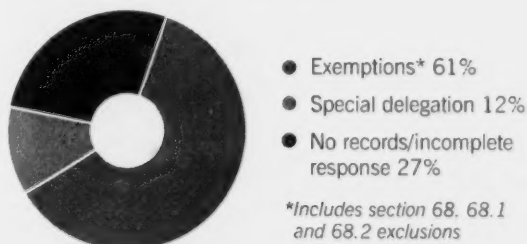
FIGURE 1. COMPLAINTS REGISTERED BETWEEN APRIL 1, 2010, AND MARCH 31, 2011



Breakdown of administrative complaints



Breakdown of refusal complaints



involving 10 institutions. Resource-intensive investigations—notably into longstanding complaints—and cases requiring knowledge of specific business lines or issues are assigned to dedicated teams or specialized investigators.

We resorted more frequently to using the Commissioner's formal powers to address persistent issues of non-compliance, as well as complex cases raising contentious issues. For example, our investigation of the high-profile case of political interference at Public Works and Government Services Canada required that we conduct a number of formal inquiries with the assistance of expert counsel to protect the rights of all parties involved and to guarantee procedural fairness. In reporting her findings, the Commissioner made several recommendations, which the Minister accepted. The institution developed a comprehensive action plan aimed at preventing such interference from occurring in the future.

Our investigative units—fully staffed as a result of intensive recruiting efforts over the last two years—have benefited from targeted training geared to our business requirements. Training has focused on specific areas of investigation as well as the application and interpretation of the law to assist in quickly

pursuing the relevant lines of inquiry. Our career development opportunities have enabled us to effectively prepare junior investigators for more complex and challenging investigations.

MORE CASES CLOSED...

In 2010–2011, we registered 1,828 new complaints, including 18 that the Information Commissioner initiated herself. This represents an increase of 8 percent from the number we had registered the previous year (1,689). Continuing the recent trend, administrative and refusal complaints account for about the same percentage of new complaints, as illustrated in **Figure 1**, page 12.

We closed 2,061 cases, thus decreasing our inventory by 11 percent (233 files). As **Table 1** shows, this is the second substantial dent in our inventory in two years. Since 2008–2009, the inventory has been reduced by 28 percent. At the end of 2010–2011, there were 1,853 complaints pending, including 190 cases awaiting the outcome of litigation (127 carried over from 2009–2010 and 63 from 2010–2011). This compares to the 2,083 cases that were carried over from the previous year.

TABLE 1. SUMMARY OF CASELOAD, 2008–2009 TO 2010–2011

	Complaints received			Commissioner-initiated complaints			Total		
	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2008–2009	2009–2010	2010–2011
Complaints carried over from the previous year	2,293	2,513	2,083	0	1	3	2,293	2,514	2,086
New complaints	2,018	1,653	1,810	1	36	18	2,019	1,689	1,828
Complaints cancelled during the year*	28	n/a	n/a	0	n/a	n/a	28	n/a	n/a
Complaints discontinued during the year	652	575	692	0	0	0	652	575	692
Complaints settled during the year	n/a	n/a	18	n/a	n/a	0	n/a	n/a	18
Complaints completed during the year with findings	1,118	1,508	1,350	0	34	1	1,118	1,542	1,351
Total complaints closed during the year	1,770	2,083	2,060	0	34	1	1,770	2,117	2,061
Total inventory at year-end	2,513	2,083**	1,833***	1	3	20	2,514	2,086	1,853

* We stopped using the "cancelled" category in June 2008; the 28 complaints were cancelled before this change was made.

** 127 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

*** 190 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

... IN LESS TIME

We also reduced the average time it took to conclude investigations by 8 percent—from 443 days in 2009–2010 to 401 days in 2010–2011. As **Figure 2** illustrates, the number of cases completed within nine months increased from 840 complaints (or 40 percent of all cases completed) to 1,087 complaints (53 percent of all cases completed). We expect to see a further decline in the average turnaround time as we work to reduce our inventory of complaints to a manageable size.

FIGURE 2. TURNAROUND TIMES FOR COMPLAINTS CLOSED, 2008–2009 TO 2010–2011

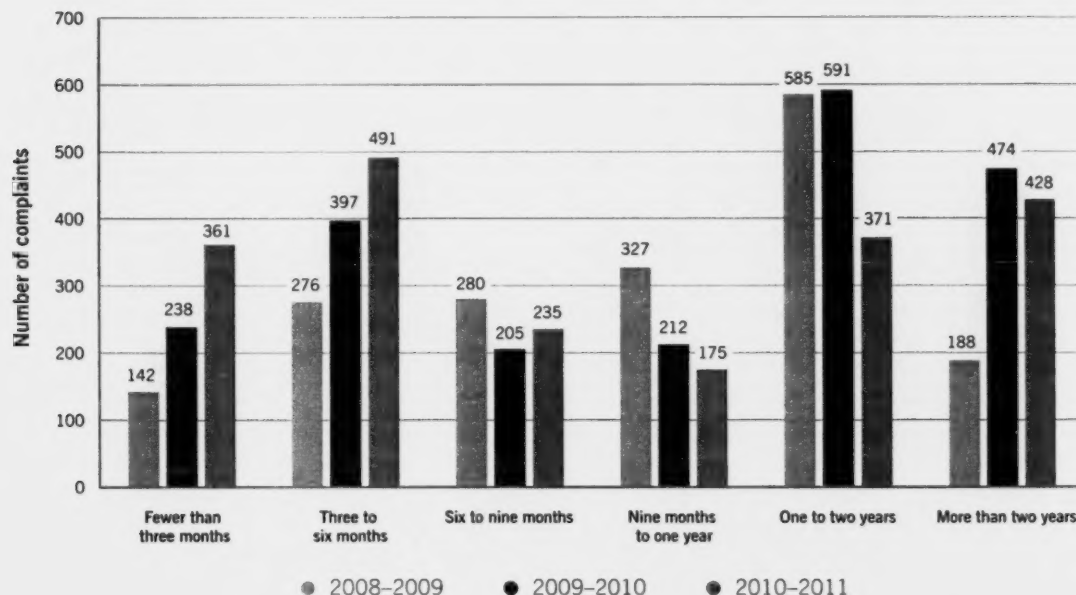
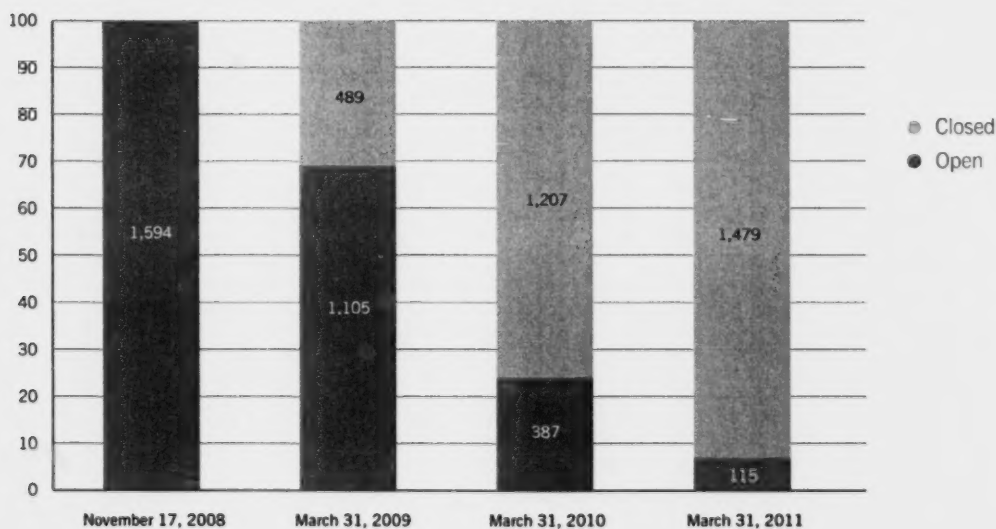


FIGURE 3. STATUS OF LONGSTANDING COMPLAINTS, NOVEMBER 2008 TO MARCH 2011



RESOLVING OLD CASES

Another significant achievement is the substantial decrease in the number of our longstanding cases. As **Figure 3** shows, only 115 cases remain from before 2008–2009, the year we started streamlining our processes and taking critical action on investigations. This represents a reduction of 93 percent overall. Complex and contentious, these old cases are the most difficult to resolve, because of the issues at stake and the passage of time. Almost 30 percent involve issues of national security and international affairs. We succeeded in resolving the oldest case in our inventory, which dated back to 2002.

EXPEDITING ADMINISTRATIVE COMPLAINTS

As **Table 2** illustrates, our achievements so far largely result from efforts at quickly resolving administrative complaints, as per our practice direction on triage.¹ Administrative complaints

generally pertain to delays, extensions, fees and similar issues. Our goal is to resolve 85 percent of those complaints within three months so that investigators can focus more intensively on the substantive and challenging refusal complaints. In 2010–2011, 32 percent of all administrative complaints closed were completed within three months. This compares to 17 percent in 2009–2010 and just 10 percent in 2008–2009, prior to implementing our action plan stemming from the audit of intake and early resolution processes.²

This progress also reflects efficiencies at the intake stage. We have improved the way we collect and register the information needed for investigations. We now analyze, triage and register administrative complaints within 7 days of receipt, compared to 19 days in 2008–2009. We have reduced the time to obtain records from institutions, as per our practice direction, from 95 to 15 days (see **Table 3**).³

TABLE 2. YEAR-END INVENTORY OF ADMINISTRATIVE COMPLAINTS, 2006–2007 TO 2010–2011

		2006–2007		2007–2008		2008–2009		2009–2010		2010–2011	
		Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory
Administrative complaints	Delay	389	23.9%	195	8.5%	156	6.2%	133	6.4%	152	8.2%
	Fees	39	2.4%	121	5.3%	144	5.7%	62	3.0%	43	2.3%
	Miscellaneous	92	5.6%	115	5.0%	97	3.9%	70	3.4%	64	3.5%
	Time extensions	211	12.9%	528	23.0%	280	11.1%	151	7.2%	91	4.9%
	Total administrative complaints as percentage of inventory	731	44.8%	959	41.8%	677	26.9%	416	19.9%	350	18.9%

¹ Practice direction, Triage of complaints: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

² Internal audit: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

³ Practice direction, Requesting records from institutions: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_req-rec-inst-dem-doc-inst.aspx

**TABLE 3. TURNAROUND TIMES FOR EACH STEP IN THE INVESTIGATION PROCESS,
for administrative complaints registered from 2008–2009 to 2010–2011**

Step		Average turnaround time (in days)			
		Benchmark	Actual		
			2008–2009*	2009–2010	2010–2011**
Intake	Registration	7	19	9	7
	Notification	3	17	7	2
	Obtain records	10	95	24	15
Investigation	Assignment	7	4	6	22
	Evidence gathering	57	36	64	42
	Management approval	6	7	6	2
Average total time for investigation, from date complaint received to date closed		90	214	145	106

* 2008–2009 was a partial year, since the intake process was implemented in June 2008.

** In 2010–2011, we received 237 complaints all at once from a single complainant. Rather than follow the usual intake process, we attempted to resolve them through a special case management strategy. If these cases were included, the average total time for an investigation would rise to 136 days.

Definitions

Registration	Receive, analyze, triage and register complaints
Notification	Issue acknowledgements to complainants and section 32 notices to institutions
Obtain records	Request and receive documents from institutions, and prepare files for investigators
Assignment	Assign complaint to an investigator in order for the investigation to begin
Evidence gathering	Investigate and develop a finding
Management approval	Approve a finding and close the file

Due to the fact that the Intake and Early Resolution Unit was not fully staffed during the first months of the year, we experienced some setbacks in our ability to quickly assign new cases to investigators. As the new recruits gain experience, we are confident that we will continue to move closer to our targets. To efficiently resolve administrative complaints this year, we solicited and obtained cooperation from a number of institutions, notably Canada Mortgage and Housing Corporation, the Canada Revenue Agency, the Department of Justice Canada, the Department of Finance Canada, Library and Archives Canada and the National Parole Board.

STRATEGIZING CASE MANAGEMENT

Through improved and detailed reporting, we maintained close scrutiny on our inventory of complaints, analyzing it steadily to determine the most effective way to handle the various types of complaints we receive. Among other case management strategies, we made substantial use of and further refined our portfolio approach.

CASE MANAGEMENT STRATEGIES

Triage of complaints

We assess all new complaints upon reception to determine whether we can resolve them quickly by way of an early resolution process or by assigning a priority level. Our goal is to complete all administrative complaints within 90 calendar days of their being registered. We may also attempt early resolution for some types of refusal complaint. Moreover, a complaint may be given priority because it is urgent or may have a significant impact on Canadians. The investigation is then closely monitored to ensure timely resolution. (See practice direction on triage of complaints for further details.⁴)

Portfolio approach

Large numbers of similar complaints within our inventory may be grouped by institution, complainant, type of complaint or subject matter. They are then assigned to dedicated investigators or teams of investigators according to their skills, knowledge or experience. The teams will identify the most efficient strategies to address the complaints, then develop and implement an investigation plan. Depending on the level of complexity, the teams may be assisted by a director and senior counsel. Using this approach, investigators develop a better understanding of the subject matter and the circumstances leading up to complaints. This expertise generates efficiencies and helps formulate better ways to respond to complaints and prevent them from reoccurring.

Commitment dates

Negotiating a commitment date often proves to be an effective way to help a complainant obtain a response from an institution as quickly as possible after the legal deadline has expired. When we determine that a delay or time extension complaint is well founded, we may attempt to negotiate a reasonable date by which the institution commits to provide a final response to the complainant. In doing so, we consider a number of factors, including the facts obtained during the investigation, representations from the parties, the institution's level of cooperation and its past performance in meeting response deadlines or commitment dates.

Early management intervention

We closely monitor our progress on files and promptly raise issues of concern with institutions' senior officials, when required. This close monitoring helps us prioritize our program of regular meetings between deputy ministers and our senior managers to discuss institutions'

working environments, challenges in providing timely access to information and how best to collaborate to resolve complaints. These high-level meetings also help identify systemic problems that would benefit from broad-based solutions, involving central agencies and lawmakers.

Special Case Review Committee

A senior-level committee with representatives from across our organization meets as required to examine cases raising new challenges for the investigative process and to identify the appropriate course of action, including possible recommendations to institutions.

Formal inquiries

Section 36 of the *Access to Information Act* provides the Commissioner with explicit investigative powers, including the authority to conduct formal inquiries. These inquiries involve taking evidence under oath, often at the request of witnesses who may be represented by counsel. We generally engage the services of an expert counsel to conduct formal inquiries to ensure procedural fairness and natural justice.

Action plan for requests subject to litigation

Given the substantial number of complaints awaiting the outcome of litigation, we have developed and implemented a plan to address cases under investigation and incoming complaints pertaining to the same issues, such as access to records of the Canadian Broadcasting Corporation on journalistic, creative or programming activities. For all assigned cases, investigators inform complainants that we are holding the files in abeyance until the legal proceedings are completed. These files are properly identified within our case management system to facilitate subsequent retrieval and processing. New complainants receive a standard letter of acknowledgement to inform them of the legal proceedings and the abeyance process. The letter also provides instructions for follow-up, including proceeding on any other issues.

Periodic review of oldest inventory

We take a strategic approach to closing longstanding cases. We periodically review our inventory. Following our regular investigative processes, cases that have demonstrated little or no progress towards resolution are assigned to a dedicated team of experienced investigators. These investigators carefully review every aspect of the files and work with complainants and institutions to break impasses and bring the cases to resolution.

⁴ Practice direction, Triage of complaints: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

Our investigators specialize in types and topics of complaints, particular complainants and specific institutions. In doing so, they build working relationships with stakeholders, become well versed in the subject matter that complaints frequently address, and develop a better understanding of the specific circumstances leading up to complaints. They work with complainants and institutions to prioritize bulk or longstanding complaints. In some cases, complainants may decide to group or discontinue some files, so that we can complete the cases of most importance to them more quickly.

In 2010–2011, we devoted much attention to cases involving the Canada Revenue Agency (CRA). As seen in **Table 4**, CRA accounted for the largest number of complaints filed with our office for the third consecutive year (more than 20 percent of our inventory). A wide range of issues has affected CRA's compliance with the *Access to Information Act*: a backlog of requests, multiple requests from two individuals, a large volume of records to review, broad application of exemptions, and a lack of resources. These challenges have translated into hundreds of delay complaints, and a large number of fee assessment and refusal complaints.

We reviewed all complaints against the institution and learned more about its core business. We identified approaches for investigating various groups of complaints, which were discussed with senior CRA officials. We assigned a small team to investigate 40 complex refusal cases that were similar and involved a large volume of records. Making full use of her powers, the Commissioner initiated a complaint about a deemed refusal case after CRA did not follow up on the commitment date it had agreed to with our office. The Commissioner wanted the institution to give the complaint the priority it deserved and to work to complete it.

We tasked two investigators with processing more than 240 complaints filed in recent years by the same individual, after he had made multiple requests for records on the same topics. For efficiency purposes, investigators consolidated all complaints into 29 topic-based complaints, and the investigations are under way. Another investigator successfully mediated the resolution of hundreds of delay complaints filed from a frequent access requester. With the institution's collaboration, the investigator negotiated a fee structure for the specific types of request that the requester expects to make on a regular basis.

TABLE 4. NEW COMPLAINTS IN 2010–2011, BY INSTITUTION*

Institution	Number of complaints
Canada Revenue Agency	502
Canadian Broadcasting Corporation	183
Public Works and Government Services Canada	88
Citizenship and Immigration Canada	84
Correctional Service of Canada	82
Health Canada	81
Transport Canada	77
Royal Canadian Mounted Police	69
National Defence	68
Privy Council Office	57
Indian and Northern Affairs Canada	47
Canada Post Corporation	41
Foreign Affairs and International Trade Canada	31
Department of Justice Canada	30
Canada Border Services Agency	29
Library and Archives Canada	29
Others (55 institutions)	330
Total	1,828

* Includes 18 Commissioner-initiated complaints

TABLE 5. COMPLAINTS COMPLETED WITH FINDING IN 2010–2011, BY INSTITUTION

Institution	Overall	With merit	Not well founded
Canada Revenue Agency	252	216	36
Canadian Broadcasting Corporation	100	48	52
Royal Canadian Mounted Police	75	25	50
Foreign Affairs and International Trade Canada	70	54	16
Citizenship and Immigration Canada	65	40	25
National Defence	64	44	20
Public Works and Government Services Canada	62	29	33
Transport Canada	59	47	12
Correctional Service of Canada	58	27	31
Privy Council Office	52	34	18
Industry Canada	47	24	23
Health Canada	42	36	6
Canadian Air Transport Security Authority	37	24	13
Indian and Northern Affairs Canada	26	23	3
Human Resources and Skills Development Canada	23	19	4
Department of Justice Canada	23	13	10
Others (64 institutions)	296	179	117
Total	1,351	882	469

We also investigated several other refusal complaints that were complex and involved a large volume of records. As a result of these focused efforts, we were able to close 252 cases involving the institution (Table 5). CRA revised its delegation order to provide more authority to the access to information coordinator. It also developed a comprehensive plan to address issues of staffing, training, processing of requests and the backlog to more closely monitor performance and improve compliance under the Act. More information can be found in our 2008–2009 report card and CRA's 2009–2010 progress report.⁵

USING THE RANGE OF FORMAL POWERS

We have strong investigative powers under the *Access to Information Act*, and we invoke them as needed to advance our investigations. They range from requesting relevant records from an institution, and compelling their production when necessary, speaking with individuals in private, conducting interviews, providing complainants and institutions with an opportunity to make oral and written representations, as well as seeking affidavit evidence.

In some cases, we may hold formal inquiries to gather evidence with minimal delays, while ensuring procedural fairness and natural justice. Formal inquiries involve compelling witnesses to appear and produce documents, conducting examinations under oath with the assistance of expert counsel, and issuing confidentiality orders to witnesses and counsel to maintain the integrity of our private investigative process. If we find evidence of the possible commission of an offence, we may disclose information to the Attorney General of Canada.

When we determine that a complaint is well founded, the Commissioner reports her findings to the complainant and the institution. When she chooses to make formal recommendations to the institutional head to resolve the issue (subsection 37(1) report), she provides an opportunity for him or her to respond before issuing her report to the complainant.

In 2010–2011, the Commissioner found it necessary to issue seven reports of well-founded complaints with recommendations to institutional heads. This is almost twice the number the Commissioner issued last year.⁶ We also issued a substantial number of subpoenas to produce records, and

⁵ Report card: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009_21.aspx; progress report: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2009-2010_follow-up-zuivi_2008-2009_1.aspx

⁶ Annual report, 2009–2010, "Effectively investigating to ensure requesters' rights are respected": http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2009-2010_7.aspx

numerous confidentiality orders. We conducted 24 formal inquiries related to cases of alleged interference with the access to information process.

A MORE COMPLEX CASELOAD

Our success at quickly resolving administrative complaints and reducing our overall inventory has led to a shift in the nature and complexity of our caseload. In 2007–2008, when our current business model was developed, the inventory of complaints (2,293 cases) included a near equal share of administrative cases (41 percent) and refusal cases (49 percent). In 2010–2011, 80 percent (more than 1,400 files) of the caseload consisted of refusal cases, which tend to be more complex to investigate (Figure 4).

FIGURE 4. INVENTORY BY COMPLAINT GROUP AS OF MARCH 31, 2011

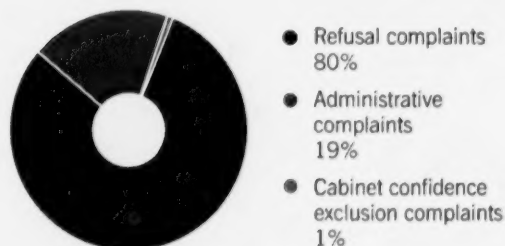


TABLE 6. YEAR-END INVENTORY BY TYPE OF COMPLAINT, 2006–2007 TO 2010–2011

			2006–2007		2007–2008		2008–2009		2009–2010		2010–2011	
			Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory	Total	% of inventory
Complaints in inventory at year-end	Administrative complaints	Delay	389	23.9%	195	8.5%	156	6.2%	133	6.4%	152	8.2%
		Fees	39	2.4%	121	5.3%	144	5.7%	62	3.0%	43	2.3%
		Miscellaneous	92	5.6%	115	5.0%	97	3.9%	70	3.4%	64	3.5%
		Time extensions	211	12.9%	528	23.0%	280	11.1%	151	7.2%	91	4.9%
		Total administrative complaints as percentage of inventory	731	44.8%	959	41.8%	677	26.9%	416	19.9%	350	18.9%
	Cabinet confidence exclusion complaints		154	9.4%	193	8.4%	113	4.5%	43	2.1%	16	0.9%
	Refusal complaints	Exemptions*	382	23.4%	514	22.4%	803	31.9%	842	40.4%	926	50.0%
		No records/incomplete response	249	15.3%	452	19.7%	656	26.1%	501	24.0%	248	13.4%
		Special delegation	114	7.0%	175	7.6%	265	10.5%	284	13.6%	313	16.9%
		Total refusal complaints	745	45.7%	1,141	49.8%	1,724	68.6%	1,627	78.0%	1,487	80.2%
	Total		1,630	100.0%	2,293	100.0%	2,514	100.0%	2,086	100.0%	1,853	100.0%

* Includes section 68, 68.1 and 68.2 exclusions

Note: The surge of complaints in 2007–2008 reflects the impact of the *Federal Accountability Act*, which brought 70 new institutions under the access legislation.

Table 6 highlights the shift in the percentages of administrative and refusal complaints in our inventory over the last few years. It reflects the positive impact of the initial measures introduced in 2008–2009 to streamline the processing of administrative complaints. More importantly, it shows the steady increase in “special delegation” cases within the inventory. These cases involve issues of national security and international affairs, which must be investigated in accordance with special requirements. In 2010–2011, special delegation cases represented 12 percent of newly registered refusal cases. Moreover, 6 percent of the new refusal cases (38 cases, including one initiated by the Commissioner) were deemed priorities—that is, they were considered to be urgent or to have significant impact on Canadians, according to established criteria.⁷

Given the challenges associated with our current caseload, management undertook a consultation process with all investigative units at year-end to assess, refine or develop

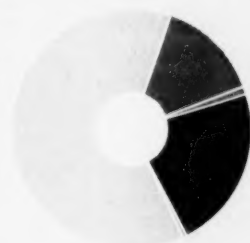
investigative strategies, training and tools to efficiently handle refusal complaints and complex cases. Our goal is to improve the effectiveness and timeliness of investigations, while maximizing disclosure of information and compliance with the Act. We will be devoting additional efforts to managing and investigating cases of national security and international affairs, since these issues will likely continue to generate both attention and resistance to disclosure.

In March 2011, we also initiated an internal audit of our business processes for investigations. We expect that this exercise will provide the same range of benefits as the previous audit did for our Intake and Early Resolution Unit (see also the Management Response to the May 2009 audit report and Action Plan).⁸ The implementation of the new case management system (InTrac) will contribute further efficiencies by enhancing the consistency of investigative and documentation processes, the tracking and monitoring of case files as well as the completeness of information for decision making.

OUTCOMES OF COMPLAINT CLOSED IN 2010–2011, BY TYPE

for complaints closed between April 1, 2010 and March 31, 2011

Outcome of administrative complaints (997)



- Well founded, resolved without recommendations (621)
- Not well founded (143)
- Settled (5)
- Discontinued (224)
- Well founded with recommendations—resolved (4)
- Well founded with recommendations—not resolved (0)

ADMINISTRATIVE COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations—resolved	Well founded with recommendations—not resolved
Delays	312	15	133	0	3	0
Time extensions	201	66	58	0	1	0
Fees	48	28	5	0	0	0
Miscellaneous	60	34	28	0.5	0	0
	62%	14%	22%	0.5%	0.4%	0%

Note: Percentages may not add up to 100 due to rounding.

⁷ Practice direction, Triage of complaints: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

⁸ Internal audit: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

Outcome of refusal complaints (1,015)



- Well founded, resolved without recommendations (241)
- Not well founded (296)
- Settled (13)
- Discontinued (459)
- Well founded with recommendations—resolved (2)
- Well founded with recommendations—not resolved (4)

REFUSAL COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations—resolved	Well founded with recommendations—not resolved
Exemptions/section 68, 68.1 and 68.2 exclusions	167	150	127	6	1	3
Special delegation	18	11	41	4	0	1
No records/incomplete response	56	135	291	3	1	0
	24%	29%	45%	1%	0.2%	0.4%

Outcome of Cabinet confidence exclusion complaints (49)



- Well founded, resolved without recommendations (10)
- Not well founded (30)
- Discontinued (9)
- Settled (0)
- Well founded with recommendations—resolved (0)
- Well founded with recommendations—not resolved (0)

CABINET CONFIDENCE EXCLUSION COMPLAINTS	Well founded, resolved without recommendations	Not well founded	Discontinued	Settled	Well founded with recommendations—resolved	Well founded with recommendations—not resolved
	10	30	9	0	0	0
	20%	61%	18%	0%	0%	0%

2. Noteworthy investigations

Efforts to analyze our caseload and identify the most efficient case management strategies yielded good results again this year. We made full use of all the tools and powers at our disposal, including the conduct of formal inquiries and reports to heads of institutions with formal recommendations. Successful strategies included a portfolio approach through which we focused on specific institutions, grouped complaints by source, topic or type of complaint. In most cases in which the complaint was well founded, we were able to negotiate resolution, with requesters gaining access to additional or more complete information.

IMPROVING REPORTING THROUGH MORE ACCURATE DISPOSITION

On April 1, 2010, we began using new disposition categories to describe the outcome of complaint investigations.¹ The four new categories are more accurate and follow the terminology of section 37 of the *Access to Information Act*:

- well founded
 - resolved without recommendations
 - resolved based on recommendations
 - not resolved
- not well founded
- settled
- discontinued.

Experience with the new categories suggests that they are beneficial in more ways than one. They reflect more accurately the extent of our involvement, and institutions' readiness and efforts at resolving the issue. As some of the case summaries illustrate, the category "settled" may also encourage settlement of complaints through negotiations without compromising any rights protected by the Act.

This section provides examples of noteworthy investigations we completed in 2010–2011. They demonstrate some of the strategies and approaches we used, such as the conduct of formal inquiries, reports to heads of institutions, taking a portfolio approach or negotiating commitment dates. Other case summaries illustrate important principles to respect in processing access to information requests, such as the duty to assist and the proper exercise of discretion in balancing the protection of personal information and disclosure in the public interest. Other summaries describe the outcome of our investigative work to facilitate "settled" solutions to complaints or achieve additional disclosure for the benefit of access requesters.

MAKING FULL USE OF OUR POWERS

This year, the Commissioner found it necessary to issue seven reports of well-founded complaints with recommendations to the institutional head. Three of these cases were ultimately resolved. The four cases that were not resolved were from our oldest inventory and are now before the courts. The Commissioner brought legal proceedings on behalf of the complainant in three of these cases, and the requester took the matter to court in the fourth case.

Reports of well-founded complaints with recommendations to the head of the institution—resolved

INTERFERENCE WITH AN ACCESS REQUEST

Background

In the summer of 2009, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) received a request for information that Access to Information and Privacy (ATIP) staff identified as being in the *Asset Report Card 2007–2008*. They decided that the entire report should be disclosed but retrieved the release package from the mailroom following an email sent by a member of the Minister's staff to "unrelease" the report and only release one section of it.

After a delay of 82 days, the journalist who submitted the request received one out of fifteen chapters of the report. Several months later, after making two more requests, he received the entire document. The journalist became

¹ Disposition categories, http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_disposition-categories-des-plaintes_all-tous.aspx

concerned that there may have been interference with the processing of his request, so he made an additional request for the processing file relating to his original access request, and he filed a complaint with the Information Commissioner.

Findings

As a result of our investigation, the Commissioner concluded that a member of the Minister's office interfered with the release of records by instructing officials to retrieve the original release package and later directing them to release only one chapter of the report. Ministerial staff members have no authority to make any decision under the Act or give any direction to institution officials.

The Commissioner also found that the actions and inaction of some PWGSC officials resulted in an unjustified delay of several months in releasing the requested information. This is contrary to the legal duty of all public officials to help requesters receive information in a timely manner.

In reporting her findings, the Commissioner made five recommendations to the Minister. She recommended that the Minister refer the interference with the processing of the request to the Royal Canadian Mounted Police, since the Information Commissioner does not have this authority under the current law. The remaining recommendations focused on internal training, policies and procedures that PWGSC should develop or enhance to avoid the recurrence of a similar incident. The Minister accepted all of the recommendations, and the institution developed a comprehensive action plan aimed at preventing such interference from occurring in the future.

Broader context

A number of factors were at play in this investigation, including the roles, responsibilities and authority of the players involved. As this case shows, there are serious consequences for the rights of requesters when political staff members overstep their mandate and compromise a process that was designed to be objective and non-partisan. An equal concern is the impact of public officials not exercising their duty to say "no" to inappropriate requests from those who have no legal authority to make them.

Legal issues

The investigation into this complaint highlighted difficulties caused by a number of provisions in the Act. In the circumstances of this matter, these provisions prevented the Commissioner from disclosing information to the Attorney General of Canada concerning the possible commission of an offence under the Act by a political staff member.

In a special report to Parliament documenting our investigation and findings, the Commissioner made several recommendations to address the impediments set out in the Act.² First, she recommended a general review of the confidentiality provisions that would take into account changes that have arisen since the Act came into force nearly 28 years ago. Second, she recommended that the limits that prevent her from disclosing information about the possible commission of an offence under the Act be removed. In particular, she recommended that she be allowed to disclose information to an appropriate law enforcement agency about any person who commits an offence under the Act, and not just directors, officers and employees of a government institution, as the Act currently provides. Finally, the Commissioner recommended that heads of government institutions be required to notify the Commissioner whenever they are informed of the possible commission of an offence under the Act in their institution.

ADMINISTRATIVE FAIRNESS

Background

Fisheries and Oceans Canada received an access request for information about the Bay of Fundy scallop licences that the Atlantic Coastal Waters Appeal Board and successive ministers of Fisheries and Oceans approved and returned between 1988 and 1991.

The department withheld the records in their entirety as being personal information about other individuals (section 19). The requester complained to us about the department's refusal.

Resolving the complaint

The requester indicated that he was not seeking personal information in the appeal cases that were approved, but rather the reasoning and the criteria used by the ministers in reaching the conclusion they did to reinstate the fishing licences. As a result of our intervention, the department

² Special Report Number 1: Interference with Access to Information: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_ric-ren_2010-2011_all.aspx

disclosed several records to the requester, but continued to withhold personal information. The requester subsequently informed us that his primary interest was with four letters from former ministers to specific individuals whose licences were reinstated following an appeal to the Board. He wanted to know about these other cases in which licences were reinstated because his own appeal to reinstate his licence had been denied. On this basis, we continued discussions and negotiations with the department but to no avail.

In finding the complaint to be well founded, the Commissioner recommended to the Minister at the time of the investigation that the four letters in question containing details and other information about the various ministers' decisions in regards to the licence appeals be disclosed to the requester. The department released the content of the four letters, except for some personal information, such as home addresses. The requester was satisfied with this additional disclosure and the file was closed.

Lessons learned

In this case, the requester wanted to know the reasoning and criteria used by ministers in making the decisions they did in reinstating the fishing licences to some applicants but that one minister did not follow for him. By erring on the side of caution, the department did not apply severance as the Act requires (section 25) and disclose what the requester was entitled to know. This case underlines the importance of understanding the reasons supporting administrative decisions made by a minister or body.

COMMITMENT TO TIMELY DISCLOSURE

Background

Thirteen requests were made by the same requester to Indian and Northern Affairs Canada (INAC) for various records relating to the Food Mail Program. Because the department did not respond by the statutory deadlines, the requester complained to our office about the delay in responding to all of his requests.

Resolving the complaints

Three of these deemed refusal complaints were resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the Minister of Indian and Northern Affairs. This is not the case, however, for the remaining 10 complaints, which continued to be in deemed refusal.

It became apparent that delays arose from the failure of the Canada Post Corporation (CPC), the consulted institution, to respond to INAC's requests for consultation in a timely manner. As a result, INAC refused to provide commitment dates to our office for responding to the requests without first knowing the dates by which CPC would respond to the consultations. We also discovered that while INAC had extended the time limit under the Act for most of the requests in order to consult with CPC, it undertook consultations for some of the relevant records only after the extended time period had expired.

We focused on expediting the consultation process. INAC agreed to send the necessary documents to CPC as quickly as possible. This was done over a six-month period, given the large volume of records identified. CPC failed to respect the commitment dates it provided for some of the consultations. We had several exchanges with CPC officials to get them to provide firm dates to respond to the outstanding consultations with INAC.

Duty to assist

Under subsection 4(2.1) of the Act, it is the responsibility of a government institution to assist requesters with their access requests. A key aspect of the duty to assist is to provide timely access to requested records. In our view, by delaying the processing of requests, INAC failed to comply with its duty to assist.

While the Act envisages instances in which institutions may extend the time to process a request, they do not have a right to unduly delay responding to a request in a manner that is contrary to their duty to assist. Moreover, INAC should have started the consultation process on most of these requests as soon as possible and not after our investigation began.

Deemed refusal

We concluded that INAC was responsible for responding to these requests and that, while section 9 of the Act contemplates instances in which consultations with other institutions will be necessary, extensions taken for the purposes of such consultations must not be unreasonable. This is consistent with the 2008 Treasury Board of Canada policy that advises institutions to establish procedures to ensure that necessary consultations are undertaken while respecting the provisions in place in the Act.

In the 2008–2009 report card exercise, the Commissioner recommended that INAC strive to reduce its deemed refusal rate to zero. INAC responded that it would ensure that access requests were processed in a timely manner and, when required, would take more extensions in order to avoid being in a position of deemed refusal. INAC also informed our office that a workload analysis would be undertaken to streamline the processing of requests and reduce the completion time to process access requests. We will follow up with the institution's progress in our next reporting period.

That said, although extensions were taken for 10 of the access requests, INAC was in a deemed refusal situation. We informed INAC that it should outline measures in the development of its internal procedures for dealing with extensions as well as the consultation process in order to avoid delays in responding to access requests.

After considering the representations we received and other evidence before us, we came to the conclusion that INAC failed to ensure that responses to these requests were provided on a timely basis knowing that it was in deemed refusal (section 10(3)).

In light of the institution's failure to provide the requester with timely access to his 10 requests, and as a result of CPC's refusal to respond to INAC's consultations, the Commissioner reported to the Minister of Indian and Northern Affairs that all 10 complaints were well founded. She recommended commitment dates by which INAC should respond to each of the requests. These dates were based on our discussions with INAC and CPC, and our own assessment of the work remaining to be done at the time. INAC responded to the first of the 10 requests in early March 2011, with the remaining responses to follow in the subsequent two months.

Lessons learned

It is the institution that processes the request that is responsible and accountable for meeting the legal deadlines under the Act. When extending requests for consultation with other institutions, institutions should always proceed with the consultations as soon as possible and follow the 2008 Treasury Board of Canada procedures relating to effective consultations. As the deadline for the consultation approaches, access to information officials should remind the consulted institutions of the response date for providing any recommendations. Failing receipt of a response, institutions need to make their decision on disclosure and respond to the request. Institutions should have detailed procedures in place for conducting such consultations.

Reports of well founded complaints with recommendations to the head of the institution—not resolved

SCOPE OF EXEMPTIONS

Background

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Department of Justice Canada received the same request for a protocol that was in place between the two institutions and entitled *Principles to Implement Legal Advice on the Listing and Inspection of RCMP Documents in Civil Litigation*.

After consulting one another, the institutions respectively released only some general identifying information and withheld the text of the protocol on the grounds that it contained advice or recommendations (paragraph 21(1)(a)) and was subject to solicitor-client privilege (section 23). The requester complained about the exemptions applied by both institutions.

Resolving the complaint

We did not accept that the protocol constituted advice or recommendations or that it was protected by solicitor-client privilege. In our view, the protocol was an agreement that reflected a policy decision reached by the two institutions on the basis of advice or recommendations, including legal advice, previously provided.

The Commissioner recommended to the Minister of Justice and the Commissioner of the RCMP that the protocol be disclosed. Both institutions refused, and the Commissioner applied to the Federal Court on the applicant's behalf for a review of both decisions (see Chapter 4, "Issue of protocol").

INTERPRETATION OF NEW EXEMPTION ADDED BY THE FEDERAL ACCOUNTABILITY ACT

Background

This complaint concerned a request made to the Canada Post Corporation (CPC) for information about its access to information coordinator. The requester asked for the coordinator's name, telephone number, assigned duties and functions, salary range, allowances and benefits, as well as his or her employment contract.

The requester complained following CPC's decision to withhold large portions of the records as personal information (section 19), information that could prejudice the competitive position

of a government institution (paragraph 18(b)), and trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to and has consistently been treated as confidential by the CPC (paragraph 18.1(1)(a)).

Resolving the complaint

We agreed that CPC correctly withheld the Coordinator's identification number and home address as personal information. We did not support CPC's argument that release of the salary range and benefits would prejudice its competitive position or interfere with contractual or other negotiations.

The case law makes clear that to establish a "reasonable expectation of probable harm," there must be evidence to support a "confident belief" that disclosure of the withheld information could reasonably be expected to be injurious to any of the activities protected by the exemption. A clear and direct link or causal relationship between disclosure of specific information and the harm alleged must be described. We concluded that CPC failed to establish such a link.

CPC withheld the salary and benefits as confidential financial and commercial information. We believe that the purpose of paragraph 18.1(1)(a) is to protect the Crown corporation's information relating to its business systems, operations, trade and commerce. Salary ranges and benefits of specific individuals of the Corporation should be disclosed as they would for other government employees, since such information is an exception to the definition of personal information under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. We also concluded that the information fit within the scope of "general administration" and should be disclosed under paragraph 18.1(2)(a) of the access legislation.

CPC did not accept the Commissioner's recommendation to disclose the information. With the complainant's consent, the Commissioner applied to the Federal Court for a review of the matter (see Chapter 4, "What is the scope of section 18.1?").

SCOPE OF NATIONAL SECURITY EXEMPTION

Background

A request was submitted to National Defence (DND) for photographs of hairdos (excluding facial and bodily features if need be) of each Afghan detainee processed by the Canadian Forces in 2007.

DND refused to release the severed photographs on the grounds that they were personal information (section 19) and could compromise the defence of Canada (subsection 15(1)). The requester complained about DND's response.

Resolving the complaint

In DND's view, release of the photographs severed at the hairline would identify the detainees. Moreover, the department argued that Canada's military presence in Afghanistan, as well as its security and that of its allies, could be endangered.

The term "personal information" is defined in section 3 of the *Privacy Act* as "information about an identifiable individual." Section 19 applies only when disclosure of information could lead to an individual being identified. We were not convinced by DND's argument that individuals could be identified by severing the faces nor its assertion that disclosing the detainees' hairline would result in a mosaic effect, should further requests be made for various components of the face. We were also of the view that DND did not offer convincing evidence that disclosure of the hairdos would result in a reasonable expectation of harm to Canada's defence capability, since the detainees could not be identified.

Finding the complaint to be well founded, the Commissioner recommended to the Minister that the pictures of hairdos be disclosed. The department refused, and the complainant initiated a review of the matter with the Federal Court. A notice of application was filed with the Federal Court on December 23, 2010 (T-2140-10).⁴

Lessons learned

This request tested the scope of the reasonable severability rule under the Act. Claims of a mosaic effect and continuing injury to national security interests need to be properly substantiated when deciding to withhold requested information.

Portfolio approach: Canada Revenue Agency

As explained in Chapter 1, we opted for a portfolio approach to address the large number of complaints we have received in recent years involving the Canada Revenue Agency. The following two cases concern the use of section 24 of the Act,

⁴ Court index and docket: http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/IndexingQueues/info_RE_info_e.php?court_no=T-2140-10

an exemption that refers to other laws that prohibit or restrict the disclosure of certain information and are listed in Schedule II of the Act. The restrictive disclosure provision referenced in the two cases pertains to section 241 of the *Income Tax Act*.

INTERPRETING EXEMPTIONS IN A LIMITED AND SPECIFIC WAY

Case 1: Background

The Canada Revenue Agency (CRA) received a request for a list of tax discounters registered under the *Tax Rebate Discounting Act*, including their business addresses for the previous two years.

CRA invoked section 24 of the Act, which refers to other laws that prohibit or restrict the disclosure of certain information. In this case, CRA referred to section 241 of the *Income Tax Act*, which restricts the release of taxpayer information.

Resolving the complaint

The purpose of the *Tax Rebate Discounting Act* is to allow qualified registrants to prepare income tax returns on behalf of their clients and acquire their income tax refunds, which enables them to offer immediate refunds to their clients.

Section 241 of the *Income Tax Act* protects the confidentiality of taxpayer information. In this case, the information relevant to the request did not relate to taxpayers but rather to businesses dealing with taxpayers. The requester simply wanted the list of companies in this line of work and their addresses. Release of the information would not reveal any information protected by section 241 of the *Income Tax Act*. At our request, CRA agreed to release the records. Further to this investigation, CRA advised us that it was prepared to release this type of information when such a request is received. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Case 2: Background

An individual made a request to CRA for the entire file of her business, which had been seized by CRA, including the audit file, records relating to the current debt, interest and penalties, records of payments against the debt, correspondence with the Sheriff's office and the Lien registered on a property.

CRA withheld the information on the grounds that once a company is dissolved, no one has the right to its income tax information under the *Access to Information Act*. The requester complained about the response.

Resolving the complaint

In this case, CRA relied on section 24 with reference to section 241 of the *Income Tax Act* to refuse the disclosure of taxpayer information. Our investigation revealed an exception found in paragraph 241(4)(b) of the *Income Tax Act*, which states that an institution can "... provide to any person taxpayer information that can reasonably be regarded as necessary for the purposes of determining any tax, interest, penalty or other amount that is or may become payable by the person, or any refund or tax credit to which the person is or may become entitled, under this Act or any other amount that is relevant for the purposes of that determination." We asked CRA to consider this exception in this particular case. CRA agreed and retrieved approximately 700 pages, which were released in part and some exemptions applied. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

In these two cases, CRA took a very broad interpretation of section 241 of the *Income Tax Act*. While section 241 has wide application, it must be interpreted in a way that is consistent with the fundamental principle of the *Access to Information Act*. According to this section 2 of the Act, necessary exceptions to the right of access should be limited and specific.

Portfolio approach: Privy Council Office

Another focus of our attention this year was the Privy Council Office's (PCO) processing of access requests in two areas: mandatory consultations with PCO for review of Cabinet confidences, and duty to assist requirements.

CABINET CONFIDENCE CONSULTATIONS

Institutions may take an extension under the Act to consult with PCO Cabinet Confidence Counsel (PCO/CCC) for records they identify in a request that may qualify as a Cabinet confidence. This type of consultation is mandatory under government policy. However, Treasury Board of Canada Secretariat guidelines are silent on what is a reasonable time period to conduct such a consultation.

From the extension and deemed refusal complaints we receive and our discussions with access to information offices, consultations are generally lengthy. PCO/CCC now requires up to 180 days to complete consultation requests. Institutions factor in this timeline with their own to finalize the processing of the request, and take what is a lengthy extension under the Act. When PCO/CCC is late responding to the consultation, it is the institution that received the request that is responsible and accountable for the delay. When we receive a complaint about this type of delay, we intervene with PCO to obtain a date by which it will respond to the institution's consultation.

Mandatory consultations should not hold the institution, and ultimately the requester, hostage to the process. In investigating several such complaints this year, we escalated the matter with senior PCO officials and managed to obtain firm dates by which replies to the consultation requests would be provided to the institutions in question. The systemic investigation that we are conducting into the use of extensions, including those for mandatory consultations, should provide us with a better understanding of the root causes of the problems, and allow us to make appropriate recommendations on how to address them for more timely access and compliance with the Act.

DUTY TO ASSIST

We investigated a number of complaints and found that PCO failed in its duty to assist requesters as mandated under the Act. Of note were several complaints about PCO's use of a statement in its letters that acknowledged receipt of an access request that put the onus on requesters to confirm that they wanted PCO to process Cabinet confidence information. We escalated the matter to the senior official level, and the new practice was discontinued. In one case, PCO asked the requester to do the work that PCO should have done in assisting him. In another case, PCO interpreted the terms used by the requester so narrowly that the requester received nothing, even though PCO had retrieved records. Finally, PCO withheld portions of records in a request that contained non-relevant information, contrary to a long established rule.

WHO DETERMINES WHAT A CABINET CONFIDENCE IS?

Background

PCO received a request for call-ups (Public Works and Government Services Canada form 942 or the departmental equivalent issued under the Task Based Informatics Professional Services Standing Offer). In its acknowledgement

letter, PCO informed the requester that given the nature of the department's work, PCO records often include information that is not subject to the *Access to Information Act*, since it is considered a confidence of Cabinet. PCO added that to expedite the completion of the request, it would not process information expected to be certified as a Cabinet confidence under section 69 of the Act.

The requester complained to us about PCO's statement. He maintained that PCO is required to process all files within the scope of the request until a qualified official makes the determination of an exclusion under section 69. He asserted that this statement conflicted with the process set out in the Act and that it is the Clerk of the Privy Council and not the PCO access director who is the decision maker in this situation.

Resolving the complaint

PCO told us that the wording employed in the letter of acknowledgement was part of a pilot project, started that fiscal year, with the intention of providing faster responses to requesters. PCO also stated that the letter is considered an "acknowledgement" letter and that it provided the requester with an opportunity to disagree with this approach, given the closing paragraph, which read as follows: Should you disagree with this approach or have questions concerning the processing of your request, please contact... [name of analyst, phone number].

PCO maintained that had the requester asked that the records be processed in their entirety, it would have done so. PCO also contended that this approach was consistent with its duty to assist because it was meant to ensure timely responses to access requests by avoiding the time consuming Cabinet confidence review by PCO/CCC.

Our investigation focused on PCO's approach with these "acknowledgement" letters, including the apparent determination of a section 69 exclusion, and whether the approach was consistent with its duty to assist obligations as set out in subsection 4(2.1) of the Act.

We identified certain problems with PCO's approach. In our view, PCO's statement that it will not process information that it expects would be certified as a Cabinet confidence under subsection 69(1) is not consistent with its obligations under the Act. Proper processing requires a government institution to identify and review the requested records until such time as a person with the delegated authority invokes an exclusion. It also requires a written notification to the requester of the

decision of the government institution in relation to the request and any exemptions applied or exclusions invoked. PCO's failure to process the requested information also contravenes the April 1, 2010, Treasury Board of Canada Secretariat *Directive on the Administration of the Access to Information Act*.²

The directive lists a number of principles that should be employed to assist requesters, including the following:

- making every reasonable effort to locate records under the control of the government institution that are responsive to the request; and
- applying limited and specific exemptions to the requested records.

While the directive is not applicable to information that is excluded under the Act, it is our view that until a record is determined to be excluded by a delegated authority, all records under the control of a government institution must be processed in the manner set out in the Act and should also be processed in accordance with the directive. We note that the Director of the Access to Information and Privacy office at PCO does not have the delegated authority to invoke section 69.

We are also of the view that the "opt-in" manner of proceeding employed by PCO is not proper processing, does not satisfy the notice requirements (sections 7 and 10) and does not satisfy PCO's duty to assist obligation under the Act.

PCO attempted to justify this manner of proceeding as a way to ensure "timely access" to records by avoiding a time-intensive review of the records by PCO/CCC. While timely access to records is an important component of the duty to assist provision, it is not the only component.

Institutions must also respond accurately and completely and make every reasonable effort to assist the person in connection with the request. In our view, creating an "opt-in-or-you-lose-your right-to-proper-processing" mechanism is the antithesis to the duty to assist.

PCO insisted that the statement in the acknowledgement letter was not a response to the request but an acknowledgement of the request. In the end, PCO informed the requester that a thorough search had been undertaken and that no records relevant to his request were found.

It became clear during the investigation that PCO's approach was an impermissible abdication of its obligations to requesters. Asking requesters to contact PCO when they disagree with the proposed processing their request, imposes an onus on the requesters to take positive action to ensure that their right to access information pursuant to section 4 is safeguarded. In essence, such a mechanism requires that the requesters reiterate a request that they have already made; when they do not, they will in effect be deemed to have withdrawn their request for records which a person without delegated authority "may" constitute Cabinet confidences.

We concluded that PCO did not process the complainant's request in accordance with the requirements of the Act and, in particular, with its duty to assist obligations. The duty to assist should not be relied upon to overcome internal administrative issues, namely, the time it takes PCO/CCC to review records that may be Cabinet confidences. This is particularly true when the proposed measures to increase timeliness come at the expense of the other elements of the duty to assist.

As a result of our intervention, a senior PCO official confirmed to us that it discontinued its new practice of including the statement about section 69 in its acknowledgement letters to requesters. The complaint was recorded as well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

In their attempts to find ways to accelerate the processing of requests, institutions should keep in mind that they cannot disregard their obligations under the Act and should not ignore the procedures set out in the Treasury Board of Canada Secretariat's directive on the administration of the Act.

Institutions should carefully consider the consequences of new procedures they wish to implement. In PCO's case, the pilot project's objective may have been to give rapid service to requesters but the end result was bad service and the antithesis of the duty to assist requirement.

² Treasury Board of Canada Secretariat, *Directive on the Administration of the Access to Information Act*: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=18310>

MAKING THE REQUESTER DO THE WORK

Background

A requester sought from PCO records of expenses submitted by staff from the Prime Minister's Office (PMO) or the Privy Council Office for the Prime Minister's trip to Edmonton, Alberta on June 16, 2006.

Records of expense claims from PCO employees were retrieved and some information was withheld as personal information (subsection 19(1)). The requester complained to us about PCO's response and that more records should exist.

Resolving the complaint

The requester complained that PCO only provided records relating to two PCO employees and did not retrieve records relating to exempt staff in the PMO. Instead of releasing this information, PCO directed the requester to its website when it responded to the request. However, the requester felt that the website did not provide sufficient details.

PCO's Financial Services was unable to identify information relating to PMO staff because the expenses could not be tracked by project code, since the trip was within Canada. Financial Services said it would need the names of the exempt staff travellers to identify the records. In his letter of complaint, the requester provided us the names of the exempt staff he found on PCO's website. We were left to wonder why PCO did not consult its website at the time of the request. With the complainant's consent, we provided the names to PCO, and a new search was conducted. Records were located and additional information was released to him. The complaint was well founded without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

Section 6 of the *Access to Information Act* provides that access requests must be made in writing to the institution that has control of the record. It must provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to, with a reasonable effort, identify the record.

In this case, the requester had given sufficient information to clearly describe the information he wanted, even though he did not provide the names of the employees.

When institutions receive access requests, some work has to be done to determine whether there are records relevant to the

request and where they are located. Given that the requester was able to find the names on PCO's website, PCO employees should also have been able to find them without too much effort and offered to do so. This could have saved resources at both PCO and our office, and would have resulted in more timely disclosure to the requester.

INTERPRETING AN ACCESS REQUEST

Background

A request was made to PCO for all transcripts and minutes of conference calls held in August and September 2008 on the listeriosis outbreak. PCO extended the request for a period of 120 days to consult another institution. In its response, PCO informed the requester that the records retrieved were in fact not relevant to the request and that no records would be disclosed. The requester complained about the response.

Resolving the complaint

The complainant asserted that the records existed and that PCO had failed in its duty to assist, since it did not provide him the opportunity to dispute its decision nor did it give him the option of continuing to process the request. He also expressed concern with PCO's apparent refusal to cooperate with our office to ensure a more timely response.

We learned that the records retrieved by PCO were handwritten notes. PCO's position was that they were not relevant to the request because they did not constitute "transcripts" or "minutes," as these terms are commonly defined. We disagreed and asked PCO to process the notes. In our view, and based on the definition of "transcripts" in the *Oxford English Dictionary*, we determined that the terms "transcripts" and "minutes" were sufficiently similar and interchangeable, and could invariably be construed as applying to the records retrieved by PCO. As a result, PCO agreed to process the records, which took several more months due to a number of consultations, including one for possible Cabinet confidences, as well as PCO's protracted approval process.

In our view, PCO failed in its duty to assist the requester as provided in subsection 4(2.1) of the Act by not responding to him in a more timely manner and by narrowly interpreting the terms he used in his request. PCO should have told the requester about the notes and asked him whether he wanted them to be processed. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

The purpose of the *Access to Information Act*, as set out in section 2, is "to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution with the principle that government information should be available to the public." The Treasury Board Secretariat's *Directive on the Administration of the Access to Information Act* requires institutions to adopt a broad interpretation of an access request, yet communicate with the applicant to clarify the request when it is unclear or too general in order to understand what information is requested without unnecessarily delaying its processing (section 6.2.5).⁹ By interpreting the request so narrowly, PCO failed in its duty to assist and neglected to consider and respect section 2 of the Act.

DISCLOSING NON-RELEVANT INFORMATION WITH RELEVANT INFORMATION

Background

PCO received a request for records relating to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) Board of Directors training sessions from 2005 to 2007, including reports from PCO training staff as well as invoices for the cost charged to the CBC. Records were released with portions withheld as personal information (section 19). The requester complained about the response, indicating that portions of the records had been removed under the heading "Not Relevant."

Resolving the complaint

We discussed the processing of the request with PCO and told officials that portions of records cannot be removed because they are not relevant to the request. PCO agreed to conduct another review of the records. Portions of records were withheld as personal information, and PCO no longer relied on the "Not Relevant" heading to withhold information. Additional information was released to the requester. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

It is a long established rule that institutions cannot withhold information that is considered not relevant to a request when

found in the same record as relevant information. The Treasury Board Secretariat's *Directive on the Administration of the Access to Information Act* makes this clear to institutions and adds that lack of relevance is not a ground for exemption under the Act (section 6.2.25). Records must be processed in their entirety, and the only portions that can be removed are those for which an institution claims an exemption or exclusion.

Commitment dates

When investigating a complaint that an institution has not responded to a request within the legal timeframe, our office attempts to negotiate a commitment date by which the institution will respond to the request. Institutions must take this commitment seriously and respond by the agreed upon date, since they are already in a situation of deemed refusal. The Commissioner's report of a well-founded complaint with recommendations for release dates in the 10 Indian and Northern Affairs Canada access requests relating to the food mail program (see discussion above) was one approach to secure more timely disclosure to the requester.

We have taken other approaches as well, and recent court decisions have confirmed that the Commissioner has various options available to her when investigating deemed refusal complaints. She may keep the complaint open until the response is provided or close it depending on the length of the commitment date provided.

As the following case illustrates, the Commissioner may initiate a complaint for refusal to provide access (and not a second delay complaint) when a commitment date has been missed in order to secure more timely disclosure.

BACKING A COMMITMENT WITH A COMMISSIONER-INITIATED COMPLAINT

Background

This complaint relates to a request made in 2009 to the Canada Revenue Agency (CRA) for records under its control pertaining to the income tax audit of a company for the years 2002 and 2003.

Because the requester had not received a response from CRA, he complained to us about the delay. We negotiated a commitment date with CRA by which it would respond to the request (end of January 2010). We then closed the file. The

⁹ *Directive on the Administration of the Access to Information Act*: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=18310>

following spring, the complainant informed us that CRA had still not responded to the request. Several informal exchanges with CRA proved to be unsuccessful in obtaining an early release date. CRA indicated that it needed several more months to process the request, which meant that the requester would have waited at least another year from the date CRA originally committed to respond to the request. In light of this continuing and lengthy delay, the Commissioner decided in August 2010 to initiate a complaint into CRA's refusal to provide access to the requested information.

Resolving the complaint

We knew going into this investigation that the request involved a large number of records. However, we soon discovered that the number had almost doubled to approximately 10,000 pages. To expedite the process, the investigator reviewed the records and analyzed the exemptions and exclusions as CRA's access to information staff were reviewing them. As a result, CRA did a partial release three months later and provided its final response to the requester the following month.

Although the complainant did not have an issue with the exemptions and exclusions that the institution claimed, we reviewed their application, since this was a refusal complaint. We concluded that CRA withheld information qualified for exemption as personal information (section 19) and taxpayer information (section 24 with reference to section 241 of the *Income Tax Act*). Information was also excluded from the Act as being published information or material available for purchase by the public (paragraph 68(a)). To assist the requester in obtaining the information, CRA provided the record titles, their authors and the page and volume numbers in which it could be found.

Lessons learned

The Commissioner's decision to initiate and investigate a complaint as a full refusal complaint, given the institution's failure to meet its commitment date, cannot be replicated in every case, due to our limited resources. It is one option available to the Commissioner in extraordinary cases of delay. Although this approach mobilized one investigator full time, we considered the investigation necessary to ensure that the institution completed processing the request on a priority basis, since it was already long overdue.

Duty to assist

HOW NOT TO HANDLE AN ACCESS REQUEST

Background

In March 2010, a requester complained about a delay in the processing of his request to the Canadian International Development Agency (CIDA). He had requested records of e-mail and Blackberry communications between the Prime Minister's Chief of Staff and CIDA officials in 2006. The requester also expressed concerns that the Privy Council Office (PCO) might have stalled the access request for political reasons.

Resolving the complaint

Our investigation determined that the extraordinary delay in this case resulted from a combination of circumstances, foot-dragging and human error. CIDA initially took a 60-day extension in order to consult with PCO. This extension, however, was not valid, because it was taken after the 30-day deadline. The request entered into deemed refusal status in November 2006. Then, CIDA set aside this request for several months. Much of this inaction may be attributed to the workload of CIDA's access to information office, which nearly doubled that year. It took CIDA 22 months to determine which records were relevant to the request. It then sent some 150 pages to PCO for consultation in November 2008.

PCO displayed no more sense of urgency about this request than did CIDA. Although there was an exchange of correspondence with CIDA in the first two months of the consultation, PCO gave no attention to the file for 14 months, and no one from CIDA followed up, despite its policy to do so when consultations are late. In March 2010, a CIDA analyst newly assigned to the request contacted PCO to enquire about the status of the consultation. As a result, PCO began to work on the file and responded to CIDA two months later.

Because of the complainant's concerns regarding PCO, we examined the consultation that took place with PCO's access to information office. We found that although PCO failed to treat the request with diligence, there was no evidence of obstruction on its part. The file was continually set aside in favour of other requests deemed more urgent. As for CIDA, we were told that its workload had almost doubled at that time, and it was not until 2008 that more analysts were hired.

Lessons learned

The provision regarding the duty to assist (subsection 4(2.1)) came into effect during the processing of this request. Because of its inaction, CIDA failed in its duty to assist by allowing the request to lag, instead of ensuring a timely response. The institution that receives an access request is ultimately responsible for meeting the statutory deadline, even when it needs to consult with another institution. Best practices include negotiating or requesting a deadline with the institution being consulted before sending the records for consultation, monitoring and following up when necessary so that the response to the consultation is on time, and making a decision on the consulted records when the consultation response will be late.

Published or in the public domain

INFORMATION MADE PUBLIC BY ANOTHER STATUTE

Background

The complainant's company has conducted business with the Canada–Nova Scotia Offshore Petroleum Board, a government institution subject to the *Access to Information Act*. The Board implements a statutory scheme under which persons seeking licences related to petroleum exploration provide the Board with technical information in support of their applications. Under the *Canada–Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act*, this information is kept confidential for various periods of time depending on the nature of the information, after which the Board makes the information available to the public. Applicants are aware that this publication can occur.

The complainant had written to our office a number of times in the past alleging that the Board was disclosing information that belongs to his company and should be protected under section 20 of the Act. We advised the individual that his complaints were of a general nature and did not relate to any specific request. As a result we did not accept his allegations as a complaint. The individual then decided to make a request to the Board for information provided to the Board by another company. The requester believed that the information should be withheld under section 20. The Board excluded the information as publicly available (paragraph 68(a)). This response led to a complaint.

Resolving the complaint

The complainant's argument was essentially that the information was not appropriately excluded under paragraph 68(a) because it should not have been considered information "publicly available." The basis for this assertion was that the Board could not legally make public information that was the property of applicants who had submitted that information to the Board under its legislation. Such information is, according to the complainant, proprietary third-party information that should be released only after consideration under section 20 of the *Access to Information Act*. With respect to subsection 2(2) of the Act, the complainant maintained that the rules of statutory interpretation require that this provision be read in conjunction with the rest of the Act, which includes provisions, such as section 20, intended to protect third parties against inappropriate disclosure of their information. In his view, the Board should have considered refusing to disclose the requested records under section 20, instead of informing him that the information is publicly available in accordance with section 122 of the *Canada–Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act*.

The complainant's argument, albeit novel, was not accepted by our office. The essence of the complaint was that the Board's statutory scheme breached property rights by disclosing information to the public and that we should police such invalid disclosure.

We concluded that it was not within our mandate to determine whether the information requested was appropriately made available to the general public under the law and policies governing the Board and its procedures. We advised the complainant that given the provisions of subsection 2(2) of the Act, we were not prepared to interfere with another procedure for providing access to government information, and that this provision dictates that our role is to complement, rather than replace, such an access procedure. Accordingly, we would not use the exemption provisions of our own Act to limit access to information under a different legislative scheme.

Accordingly, we found that, within the framework of the *Access to Information Act*, the Board properly identified the requested records as publicly available and discharged its duty to assist in an exemplary manner. The complaint was not well founded.

Lessons learned

The complainant's arguments are tantamount to asserting that the *Access to Information Act* is intended to limit access to information that is normally available to the general public. Such arguments are contrary to the purpose and to section 2 of the Act.

An important goal of our office is to promote transparency in government and to facilitate public access under all government procedures for providing access to information. In our view, subsection 2(2) of the Act clarifies that our function is not to police other mechanisms that provide access under their governing legislation.

NEWSPAPER ARTICLES OBTAINED THROUGH A SUBSCRIPTION SERVICE

Background

A request was made to the Canadian Human Rights Commission (CHRC) for a file that was mentioned by the Chief Commissioner of the CHRC in a June 22, 2009, *National Post* article. The CHRC released some information but withheld records claiming that this disclosure could threaten the safety of individuals (section 17) and that the records included personal information (section 19). Information was also excluded as being published information or material available for purchase (section 68).

Resolving the complaint

We obtained the CHRC's representations regarding its decision to withhold individuals' names to protect their safety (section 17). In some cases, we agreed with their decision. In other cases, we did not agree because the names of certain individuals were made public either through newspaper articles or their involvement with the Canadian Human Rights Tribunal. The CHRC acquiesced and released some names. We were satisfied that CHRC properly exempted personal information about other individuals (section 19).

The CHRC also excluded some newspaper articles as published material or material available for purchase (paragraph 68(a)). Such information falls outside the scope of the Act because it can be obtained by other means without the need for an access request. The newspaper articles that were responsive to the request were protected by the *Copyright Act* and published by their respective copyright holders. Most of the articles were obtained through a subscription service agreement that restricts disclosure. In an effort to assist the requester, the

CHRC consulted with the newspaper companies to obtain their permission to disclose the articles. Only one company responded and agreed to the release of its articles (the *Hill Times*). All other articles were excluded, so the CHRC provided the requester with a list containing the title, date published, newspaper and author for each article that was excluded under the Act.

The CHRC released additional information, and the complaint was recorded as well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Personal information versus public interest in disclosure

EXERCISE OF DISCRETION AND THE COMMISSIONER'S ROLE

Background

This complaint is the result of a request to Citizenship and Immigration Canada (CIC) for any record that discloses the Canadian citizenship status of a named individual. CIC responded that it could not comply with the request because the requester had not provided documentation showing that he represented the individual or provided signed consent from the individual, as required under its consent policy. CIC also informed the requester it could not confirm or deny the existence of the record but, should the record exist, it would be exempted as personal information (section 19). CIC relied on a provision of the Act that provides that institutions are not required to indicate whether a record exists (section 10(2)).

The requester asked CIC to use its discretionary authority and disclose the requested information in the public interest. CIC informed the requester that he had not demonstrated or provided compelling reasons that release of the information was in the public interest and outweighed any invasion of privacy that would result.

Resolving the complaint

Our office convinced CIC that subsection 10(2) should not be applied in this case because certain information about the individual was publicly known, and records were retrieved.

There were several shortcomings with respect to CIC's process in responding to the access request, and CIC failed to properly assist the requester during this process. The institution has since addressed these shortcomings. First, CIC considered the

request incomplete and did not retrieve the records because the requester did not provide proof that he either represented or had the consent of the named individual, as required under its consent policy. We told the department that its consent policy did not apply in this case, since a requester can make an access request for personal information about another individual whom he does not know or represent. We considered the request complete because the requester fulfilled all the requirements under the Act to submit an access request. CIC then agreed to retrieve the records.

Second, CIC did not contact the requester before issuing its response. When it did, the requester was informed that he had not demonstrated that the public interest in disclosing the personal information outweighed any invasion of privacy resulting from disclosure. As established in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)* 1997 2 S.C.R. 403, para.16, the onus is on the institution, not on the requester, to consider the public interest.

Third, we discovered that CIC refused to disclose the information in the public interest without the approval of the CIC official who had the delegated authority under the Act to make such a decision. As a result of our intervention, the Deputy Minister, as the delegated authority in CIC, considered the applicant's request for a public interest disclosure and determined that disclosure was not in the public interest.

The purpose of the section 19 exemption is to protect personal information. However, an institution may disclose personal information in a number of circumstances when certain conditions are met. One of these is referenced in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. It allows the disclosure of personal information when the public interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure.

When determining whether personal information should be disclosed in the public interest, the head of the institution is required to balance the public interest in disclosure against the threat to an individual's privacy. This is based on an invasion-of-privacy test, which requires weighing the expectations of the individual, the nature and sensitivity of the personal information involved and the probability of injury that could be caused to the individual by disclosure. Treasury Board of Canada Secretariat's *Use and Disclosure of Personal Information* provides specific guidance on the application of

the invasion-of-privacy test and, in so doing, emphasizes "that public curiosity does not equate with public interest."⁶ It further notes that "(t)he public interest to be balanced against the possible invasion of privacy can be evaluated on the basis of whether it is specific, current and probable (similar to the injury test described in 2.1.1 of Chapter 2-9)." Some examples of situations in which public interest outweighs the potential invasion of privacy disclosure are emergencies, accidents, natural disasters, hostile or terrorist acts, and the enforcement of a court order.

The public interest override found in the *Privacy Act* does not imply any right of access to personal information, but rather permits disclosure at the discretion of the head (or delegated head) of the institution, when the appropriate conditions are met. In this regard, the role of our office is to determine whether the appropriate delegated authority weighed the competing interests behind the public interest override. However, the manner in which the weighing of interests is conducted is within the discretion of the delegated authority. Our office cannot determine whether the decision made was right or wrong. We can only determine whether the decision made was reasonable in the circumstances and that all relevant factors were considered.

The Commissioner is continuously dealing with the matter of whether a power clearly granted by the statute to disclose or to refuse to disclose information was properly exercised. The question arises time and again: is it information that the government should protect or disclose, taking into account the competing interests in disclosure and retaining confidentiality? If it can be shown from the evidence or the circumstances that the power to refuse disclosure was exercised for purposes outside those contemplated by the statutory provision at issue, that exercise of discretion may be challenged before the Federal Court as an unauthorized exercise of executive power. The Act mandates the Information Commissioner to undertake a probing examination of all relevant circumstances.

In this case, we were satisfied that the delegated authority considered the relevant factors and weighed the competing interests in arriving at a reasonable decision not to disclose the personal information. CIC applied the invasion-of-privacy test and demonstrated to us that it properly exercised its discretion in arriving at its decision. The complaint was recorded as not well founded.

⁶ Treasury Board of Canada Secretariat, *Use and Disclosure of Personal Information*, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_12B/CHAP2_4-2-eng.asp#per

Lessons learned

The fact that the requester did not have consent from the individual about whom he was seeking information was no reason not to properly process the request. Once the requester has met all the requirements to submit a request under the *Access to Information Act*, records must be retrieved and reviewed. This must be done before exemptions are claimed. In addition, decisions must always be taken by the officials with the delegated authority.

The head of the institution or his delegated authority is empowered to decide access to information matters under the *Access to Information Act*. Reasonableness depends on the context and its assessment will vary with the relevant circumstances. Reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law. The role of the Commissioner is not to exercise discretion on behalf of the head of the institution or his delegated authority. Rather her role is to enquire into the reasonableness of the institution's decision, taking into account all the relevant factors.

"Settled": Experience with a new disposition category

This is the first year that we began using our new disposition categories for complaints, one of which is "settled." This means that our office helped negotiate a solution that did not require us to make a formal finding under the Act. Experience will assist us in defining the applicability of this category, which we intend to use selectively. A minor administrative issue, such as the requester complaining about having received an unclear copy of a record, qualifies. As can be seen from the examples below, "settled" can be used for various types of complaint. The main criterion is that all parties come away satisfied with an informal resolution to the complaint.

CREATING A RECORD TO ANSWER THE REQUEST

Background

Three requests were made to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) for employment, personnel service or consulting contracts in favour of CBC annuitants for the years 2005, 2006 and 2007, with each year being listed as a

separate request. The CBC informed the requester of its decision to withhold the information as personal information (section 19). The requester complained to our office about CBC's response.

Resolving the complaint

In the course of the investigation, the CBC provided us with representations and agreed that they be shared with the complainant. Because the CBC does not register the number of contracts, but rather the number of individuals with a contract or short-term employment, the complainant agreed to be given information that would indicate the number of individuals, the number with more than one short-term employment or contract within the year and the number that only had one short-term employment contract within the year. The complainant also confirmed that he did not require copies of the contracts.

The complainant really wanted to know how many annuitants had returned to the CBC on short-term employment or consulting contracts. The CBC created a record containing the agreed upon information and released it in its entirety. As a result, the question of withholding personal information for the three requests was no longer at issue. The complaint was settled to the satisfaction of all concerned without the need for us to make a formal finding under the Act.

REQUESTED INFORMATION ON WEBSITE

Background

A request was made to the Bank of Canada for notes that discuss the results of any economic model of the Canadian dollar. The Bank of Canada withheld information under various sections of the Act. The requester complained about the exemptions.

Resolving the complaint

Our investigation revealed that the information was already available on the Bank's website and we directed the complainant to the site. After he confirmed finding the information requested on the website, we closed the complaint as settled.

AGREEMENT ON A FEE STRUCTURE AS A WAY AHEAD

Background

This case relates to 77 complaints lodged by a requester against the Canada Revenue Agency (CRA). The requester had made a number of requests for departmental emails in

two separate phases. Phase 1 consisted of requests for email subject lines of a given individual. Once the requester received the records, he selected the subject lines of interest and, in Phase 2, asked for the body of the email. The requester complained to us that CRA demanded he pay application fees for all Phase 2 requests. In his view, although the requests were split in two, they were still part of one overall request, and CRA should only require one application fee.

Resolving the complaint

Our goal was not only to resolve these complaints but to find a long-term solution, since the requester regularly asks CRA for copies of emails. We obtained representations from the complainant and CRA. After several meetings and telephone exchanges, the investigator succeeded in reaching an agreement that satisfied both the complainant and the institution. CRA agreed to give the requester a \$680 credit, which covered the application fees for 136 requests. The credit will be applied to his future requests. The institution also agreed to waive the \$5 application fee for future Phase 2 requests. Once the requester's credit is used, CRA will only charge for Phase 1 of the requests. These complaints were recorded as settled.

Lessons learned

The resolution of this matter is to the benefit of both parties and our office. Instead of asking for full copies of all emails of a given individual, the requester only selects those he deems of interest. By proceeding this way, CRA does not have to process all the emails, including those the requester does not want. Now that CRA will no longer charge for Phase 2, the requests will not be as costly. This may also prevent future complaints to our office on this same issue.

FACILITATING A WAY TO GET ACCESS

Background

An individual made a request to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) for all CSIS files concerning him. The institution responded that it could not confirm or deny the existence of relevant records (subsection 10(2)) and, if such records did exist, they would be withheld under several exemptions that CSIS cited. The requester complained about the response.

Resolving the complaint

Subsection 10(2) of the Act allows an institution to not confirm or deny the existence of records in situations in which the knowledge of the existence or non-existence of a record may cause the injury contemplated in a specific exemption provision. When an institution decides to claim this provision, it must always cite under which exemptions the information would be withheld, should it exist.

We learned that CSIS had contacted the requester and suggested he make a request under the *Privacy Act*. Under this Act, CSIS would list the searched personal information banks and in most cases (with the exception of the exempt banks) would confirm whether or not it has the information. We contacted the requester and reiterated the institution's offer. The requester agreed that it might resolve the matter, and CSIS issued another response as though he had made a request under the *Privacy Act*. All concerned were satisfied with this approach, and we recorded the complaint as settled.

More information disclosed

The following cases illustrate instances in which, in the course of the investigation, we convinced institutions to disclose more information.

SECTION 23: IS TIME SPENT BY GOVERNMENT LAWYERS ON LITIGATION PROTECTED BY SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE?

Background

The Department of Justice Canada received a request for an accounting of all time spent by its lawyers to represent its client, the Canada Revenue Agency (CRA), in the preparation and litigation of a court case.

The Department withheld records under section 23 of the Act, which protects solicitor-client privilege information. The requester complained to our office that solicitor-client privilege could not be invoked to withhold the amount of time spent by departmental lawyers and officials to litigate this case.

Resolving the complaint

The records denied to the requester consisted of nine pages of the Department's electronic activity screens (iCase), providing the amount of time and tasks performed by each lawyer and their names. Except for the title and headings on page 1, the information was withheld under section 23. Early on in the

investigation, the Department agreed to release the headings on pages 2 to 9 but still refused to release the total number of hours. Following further discussions and a request for written representations, we convinced the Department to release the total hours to the requester. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

When applying the solicitor-client privilege exemption, institutions should keep in mind that the client is a government institution and that fees are paid out of public funds. Consequently, there is a public interest in accountability. It is important to ensure that the scope of the privilege is not claimed broadly and to verify that the discretion to release information has been properly exercised to maximize public accountability.

SECTION 25: APPLYING SEVERANCE TO HANDWRITTEN INFORMATION

Background

The Department of Justice Canada received a request for all records related to the brief survey of beneficiaries of the Victim's Fund. This fund provides financial assistance to victims of crime to attend National Parole Board hearings. The request pertained to copies of all completed surveys sent to date. The Department exempted records as personal information (section 19), advice or recommendations (paragraph 21(1)(a)) and accounts of discussions and deliberations (paragraph 21(1)(b)). The requester complained about the exemptions applied under section 19.

Resolving the complaint

Most of the information withheld as personal information was exempted because it was in handwritten form. For records to qualify as personal information, they have to be linked to an identifiable individual. The handwriting in itself could not reveal the individuals' identity. Therefore, we asked the Department to sever the records and only withhold information such as names of individuals, dates, details of crimes and family details that could lead to the identification of individuals who completed the survey. The institution agreed and released substantially more information. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

Section 25 of the Act states that institutions must sever records to facilitate the release of as much information as possible. Access personnel should keep this obligation in mind when reviewing records.

SECTION 19: EMPLOYEE SIGNATURES NOT PERSONAL INFORMATION

Background

A person made a request to the Privy Council Office (PCO) for all call-ups (requests for delivery in accordance with a purchase order or contract in place) processed by this institution in the National Capital Region under the terms of supply arrangement for Temporary Help Services during September 2008. PCO withheld as personal information (section 19) the signatures of federal employees on the requested documents. The requester complained about these exemptions.

Resolving the complaint

We reviewed the information withheld by PCO and concluded it is not personal information. We asked PCO to reconsider its position, and it disclosed the signatures. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

NOT THIRD PARTY INFORMATION (SECTION 20) AND NOT ADVICE (SECTION 21)

Background

An access request was submitted to Industry Canada for all records relating to a report entitled *The Impact of Music Downloads and P2P File Sharing on the Purchase of Music: A Study for Industry Canada*.

The institution disclosed more than 1,150 pages to the requester but exempted another 230 pages in part and about 50 in their entirety, citing several sections of the Act. The requester complained about the exemptions claimed.

Resolving the complaint

We reviewed the exemptions claimed by the institution and agreed that personal information (section 19), information that could prejudice the competitive position of a government institution (paragraph 18(b)) and accounts of consultations or deliberations (paragraph 21(1)(b)) were properly withheld. However, we did not agree that most of the information it withheld qualified for exemption as confidential third-party information (paragraphs 20(1)(b) and (c)) as well as advice and recommendations (paragraph 21(1)(a)). As a result of our intervention, Industry Canada made two additional releases to the requester, and only portions of seven pages remained withheld. The complaint was well founded and resolved without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

SECTION 2: REQUEST SHOULD NOT BE INTERPRETED NARROWLY

Background

A request was made to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) for records relating to the reimbursement of tuition fees, books and other such materials claimed by a senior official for attending a two-month course at Harvard University. Portions of the records that CBC disclosed were withheld on the basis that they could facilitate the commission of an offence (subsection 16(2)) and because of personal information (section 19).

Resolving the complaint

The CBC withheld information on one page, which it believed could facilitate the commission of an offence. We determined that the information should have been disclosed and asked CBC to release the page, which it did. As for the information withheld as personal information, the complainant told us there was no need to investigate this exemption.

The last issue was that no records relating to the reimbursement of tuition fees were retrieved and processed. The CBC told us it had no such records because it had paid the fees directly to the university. We felt that the CBC's interpretation of the request was extremely narrow and asked it to release the information. The CBC agreed that, if the complainant were to make a new request, CBC would waive the \$5 application fee in return. The complainant agreed and obtained a separate response from the CBC. The complaint was recorded as well founded without the need for the Commissioner to make recommendations to the head of the institution.

Lessons learned

When the requester asked for information relating to the reimbursement of fees, it should have been obvious that he wanted to know how much was spent for the course. He could not know that the fees were paid directly to the university. The purpose of the Act as outlined in section 2 is "to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution with the principle that government information should be available to the public." By interpreting the request so narrowly, CBC failed to consider and respect section 2 of the Act.

3. Maximizing compliance

In 2010–2011, we implemented Year 2 of our Three-Year Plan for report cards and systemic investigations. Our performance assessments highlighted outstanding results as well as concerns and challenges at institutions that had only recently come under the Act. We also followed up on the progress achieved by central agencies and individual institutions in implementing previous recommendations to address delay-related issues. We are honoured by the fact that the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics called our report cards “an essential tool which allows parliamentarians to hold the government accountable.”¹

“AN ESSENTIAL TOOL TO HOLD THE GOVERNMENT ACCOUNTABLE”

The House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics followed up on our 2008–2009 Special Report² by inviting two underperforming institutions—Environment Canada and Foreign Affairs and International Trade Canada—to provide evidence on their efforts to improve.

The Committee, in turn, issued its own recommendations within its report, such as asking Environment Canada to report back to the Committee on internal performance statistics in three-month increments for the next fiscal year. More generally, it recommended “That the Government of Canada give priority to the access to information file and demonstrate the necessary leadership to fix the systemic problems identified by the Information Commissioner in her report on the report cards so that a greater number of federal institutions comply with the Act’s requirements.”

A THREE-YEAR PLAN TO MAXIMIZE COMPLIANCE

Responding to access requests in a timely fashion is one of the cornerstones of the *Access to Information Act*. Over the years, this principle has been increasingly ignored. The prevalence of delays led to the introduction of report cards in 1999. Two years ago, we took a strategic approach to assessing institutional compliance to get to the root causes of the problem, while encouraging institutions to more readily comply with their statutory requirements. The approach was formalized in July 2009 with the launch of our Three-Year Plan for report cards and systemic investigations.³

This integrated approach guides us in gathering reliable and sufficient data to accurately assess institutions’ compliance and develop specific recommendations. Our methodology combines findings from investigations of complaints, performance assessments of select groups of institutions as well as in-depth analysis of systemic or recurrent issues. It includes follow-ups with institutions to evaluate their progress in implementing our recommendations. It has the advantage of limiting duplication of effort and reducing the reporting burden on institutions.

By sharing our three-year plan with institutions and widely publicizing performance results and recommendations, we encourage proactive compliance, while helping institutions deal with specific challenges that inhibit performance. As an example, the Department of Finance Canada uses our report card questionnaire to self-evaluate its performance each year. An increasing number of institutions have started reporting their achievements in their *Annual Report on the Administration of the Access to Information Act*, using our report cards and recommendations as a benchmark.

Over the last two years, we have assessed 32 institutions. These accounted for nearly 91 percent of all access requests the federal public service received in 2008–2009. Fifteen of those institutions were found to perform below average, among them the Canadian Broadcasting Corporation and Canada Post Corporation, which joined the 13 underperformers listed in **Table 3**. As documented in our special reports to Parliament, the performance of these institutions has been affected by a range of issues, including inadequate delegation orders, lack of leadership, inappropriate use of time extensions, pervasive

¹ House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Follow-up on the Information Commissioner’s Report on the 2008–2009 Report Cards*, March 2011, http://www2.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/403/ETHI/Reports/RP5010171/403_ETHI_Rpt12_PDF/403_ETHI_Rpt12-e.pdf

² Three-Year Plan: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx

³ *Out of Time*: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

and protracted consultations, insufficient resources and training, and poor records management. The information gathered through the report card process has allowed us to develop recommendations to effectively address those issues.

In 2011–2012, we will complete the implementation of our first three-year plan. Our goal is to provide the government with a thorough, fact-based diagnostic of delay-related issues to guide efforts for improving the administration of the Act.

RECOMMENDATIONS TO TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT

We have addressed a number of recommendations on systemic issues to the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) as the designated administrator of the Act. These recommendations pertain to delegation orders, leadership, extensions, consultations and resources.

We followed up with TBS on its progress implementing these recommendations. Of particular note are the initiatives that will be launched in 2011–2012 to collect and publish more statistical information about workload, time extensions and consultations, which should help strengthen accountability.

We had also recommended that TBS develop and implement an integrated human resources action plan to address the government-wide shortage of access to information personnel. In the spring 2010, TBS undertook to develop work descriptions and competencies to standardize work processes and it plans to launch a collective staffing process.

OUR COMMITMENTS TO IMPROVING THE SYSTEM

In our special reports to Parliament on performance assessments, we make specific commitments to support the access to information system. Our previous report cards clearly identified the inappropriate use of time extensions as a leading cause of delays in responding to access to information requests. Consequently, in 2010–2011, we published advisory notices on time extensions and notification of extensions.⁴

The advisory notice on time extensions sets out the factors that we generally take into account during an investigation when interpreting paragraph 9(1)(a) of the Act. This provision permits institutions to extend the time limits for responding to requests for a reasonable period of time when they involve a search for or through a large number of records that would unreasonably interfere with operations. The notice clarifies our views of what could constitute a large number of records as well as a search through a large number of records. It also provides the factors we may consider when determining whether meeting the 30-day timeline would unreasonably interfere with operations of the institution. This guidance will assist institutions and us, respectively, in preparing and reviewing rationales and documentation for extensions. This will ultimately accelerate investigations regarding complaints about the use of time extensions.

According to paragraph 9(2) of the Act, institutions must notify the Information Commissioner of all time extensions taken for more than 30 days. When properly filed, extension notices constitute a useful tool to monitor and report on the use of extensions, which in turn fosters institutions'

TABLE 1. EXTENSION NOTICE REPORT, all institutions, 2010–2011⁵

	April	May	June	Q1	July	August	September	Q2
Number of notices received	489	469	495	1,453	436	505	430	1,371
Average length of reported extensions (days)	133.82	113.23	112.35	120.05	105.05	100.71	113.1	106.02
Number of individual extensions reported	631	562	568	1,761	517	596	536	1,649
9(1)(a)	214	185	166	565	196	250	169	615
9(1)(b)	248	250	254	752	214	230	263	707
9(1)(c)	170	126	145	441	102	113	104	319

⁴ Advisory notices: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rr-sl-odi-adi_2011_1.aspx

⁵ Extension notice report: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rr-sl-odi-adi_2011_extension-notice-reports-rapports-prorogations.aspx

self-discipline in providing timely service to requesters. To facilitate and improve the reporting of time extensions, we developed an electronic template for the notification of time extensions, which is available on our website.⁶

The Commissioner has also assigned an official to review extension notices and compile quarterly and annual statistics regarding system-wide and institutional compliance with notification requirements. Starting in 2010–2011, data per institution and at the aggregate level are available online, in a reusable format, as illustrated in **Table 1**.

PERFORMANCE OF NEW INSTITUTIONS UNDER THE ACT

Our latest performance assessments focused on institutions that came under the *Access to Information Act* as a result of the *Federal Accountability Act*. The cohort included five Crown corporations and three Agents of Parliament. As part of the review, our own performance at processing access requests was assessed by the ad hoc Commissioner.

The review enabled us to examine whether institutions were responding to access requests in a timely fashion. We collected information about key factors such as the application of exemptions and exclusions, and the challenges faced by institutions in terms of resources and internal support.

As **Table 2** indicates, six of the eight institutions demonstrated excellent results. They all achieved strong compliance rates with their legal obligations. What we observed first and foremost is that these institutions had the right attitude and approach towards transparency. Their leaders had made the necessary efforts to establish the right tools, allocate sufficient resources and implement sound approaches to fulfilling their obligations. Our own achievements reflect our efforts to lead by example.

On the other hand, we observed in two of the institutions some of the worst results in the 12 years that we have been doing report cards. We issued a red alert to the Canada Post Corporation, whose performance was so far off the chart that we were unable to ascribe a rating. We observed an astonishing 190-day average completion time for the 84 requests

TABLE 2. RATING FOR INSTITUTION ASSESSED, 2009–2010⁷

Institutions	Letter grade	Overall performance rating
National Arts Centre Corporation	A	Outstanding
Office of the Auditor General of Canada	A	Outstanding
Office of the Information Commissioner of Canada*	A	Outstanding
Office of the Privacy Commissioner of Canada	A	Outstanding
Atomic Energy Canada Limited	B+	Above average
VIA Rail Canada Inc.	B	Above average
Canadian Broadcasting Corporation	F	Unsatisfactory
Canada Post Corporation	Off chart	Red alert

* The performance of the Office of the Information Commissioner was assessed by the ad hoc Commissioner at the time of reporting.

October	November	December	Q3	January	February	March	Q4	Total
534	529	623	1,686	569	528	254	1,350	5,860
85.93	85.66	90.98	94.29	94.1	108.85	116.18	103.77	102.96
613	608	714	1,935	652	638	310	1,599	6,944
323	359	389	1,071	376	273	117	765	3,016
174	164	218	556	183	262	131	572	2,587
114	85	110	309	93	102	57	250	1,319

⁶ Template for extension request: <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/time-extensions-prorogations-de-delai.aspx>

⁷ Open Outlook, Open Access: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/ro-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2009-2010.aspx

the institution completed in 2009–2010. Three out of four requests were delayed far beyond their deadlines. The new President of Canada Post has made a personal commitment to improve performance.

We also issued a failing grade to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), which took 158 days on average to complete requests. The CBC continued to struggle from the effects of an initial flood of 547 requests received in 2007–2008, within seven months (including 335 in the first month alone) of becoming subject to the Act. Promising signs of improvement in terms of timeliness were noticeable at the CBC towards the end of the 2009–2010 reporting year.

As part of our process, we issued recommendations to help the institutions improve their performance. We also invited the best performers to extend their leadership role by sharing their best practices with the access to information community.

Our findings also confirmed that the legislative scheme put in place under the *Federal Accountability Act* is a double-edged sword. While increasing the number of institutions covered by the *Access to Information Act*, this scheme introduced new institution-specific exemptions and exclusions. Contrary to the stated purpose of the access legislation, this piecemeal approach prevents the Act from being generally applied to all the records the institution holds. Therefore, the gains for transparency have been limited.

PROGRESS ON SYSTEMIC ISSUES

We followed up with the 13 institutions that obtained the worst results in the 2008–2009 report cards for a progress report on the work carried out in response to our recommendations. The majority of institutions reported progress in improving performance in various areas, as indicated in **Table 3**. In 2011–2012, we will reassess the progress achieved by those 13 institutions using both qualitative and quantitative data, as well as five other institutions from that cohort that were considered at

TABLE 3. PROGRESS IMPLEMENTING RECOMMENDATIONS IN THE 2008–2009 REPORT CARDS*

Institutions	Delegation order	Leadership	Time extensions	Consultations	Resources	Records management	Compliance rate	Extension notices	Backlog	Complaints	Training	Improvement plan
Canada Revenue Agency	●		●				●	●	●			●
Canadian Food Inspection Agency	●	●			●		●	●	●		●	●
Canadian Heritage	●	●			●			●	●		●	●
Canadian International Development Agency	●			●			●	●	●			●
Canadian Security Intelligence Service							●	●			●	
Correctional Service of Canada		●			●		●	●				●
Environment Canada					●	●		●	●			
Foreign Affairs and International Trade Canada		●		●	●				●	●		
Health Canada	●	●	●			●	●		●			●
National Defence			●		■		●		●			
Natural Resources Canada	●	●		●	●		●	●			●	●
Privy Council Office	■	●	●		●			●	●		●	
Transport Canada		●		■	●		●	●	●		●	

Initiated ● Not initiated ■

* The recommendations are organized into the themes. Some recommendations cover more than one theme. In addition, some institutions did not receive a recommendation under one or more themes. Finally, the three red "not initiated" squares reflect recommendations with which the institution did not agree.

risk (Aboriginal Affairs and Northern Development, Fisheries and Oceans Canada, Human Resources and Skills Development Canada, Public Safety Canada and the Royal Canadian Mounted Police).

OTHER SOURCES OF PROGRESS REPORTS

We are also learning much from institutions through their reporting to Parliament. *Annual Reports on the Administration of the Access to Information Act* provide valuable insight into how individual institutions achieve compliance, on common approaches and good practices, as well as innovations that could benefit a large number of institutions.

We monitor these sources of information, since some institutions have started using them to report their progress in implementing our recommendations for improved performance. We believe that more institutions should be encouraged to do so to supplement Parliament's oversight mandate for government compliance with access legislation.

INVESTIGATING THE SOURCES OF DELAY

As announced in our Three-Year Plan following the 2008–2009 report cards, we initiated a systemic investigation into the causes and sources of delay in the processing of access to information requests.⁸ In this investigation, we are examining delays resulting from mandatory consultations and matters of interference with the access to information process.

The investigation focuses on eight common recipients of mandatory consultations under the Act: Canada Border Services Agency, Canadian Security Intelligence Service, Correctional Service of Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, the Department of Justice Canada, National Defence, the Privy Council Office's Cabinet Confidences Counsel, Public Safety Canada and the Royal Canadian Mounted Police.

A second group of eight institutions are being investigated on matters of interference. They are Canada Revenue Agency, Canadian International Development Agency, Health Canada, Heritage Canada, National Defence, Natural Resources Canada, the Privy Council Office and Public Safety Canada. The investigation is scheduled to be completed in 2011.

RESOLVING CAIRS

The Coordination of Access to Information Requests System (CAIRS) was created in 1989 to facilitate the identification and

coordination of access requests involving several institutions or raising significant legal or policy issues. CAIRS was a central registry containing the texts of access requests received by institutions covered by the Act. While information entered in CAIRS was not publicly available, users started making access requests for the list of all requests it contained.

In April 2008, TBS decided to discontinue the requirement to update CAIRS, which effectively rendered the system obsolete. We received two complaints against TBS regarding this decision. At the time the investigation was initiated, TBS had not proposed an alternative to CAIRS.

During the course of the investigation, we consulted with a number of stakeholders and obtained representations from the parties. Stakeholders demonstrated strong interest for the information contained in CAIRS. The lack of a centralized source of information made the search process for the same information time consuming, inefficient and costly. In its representations, TBS highlighted various factors that were considered prior to the decision to terminate CAIRS. Key considerations included the fact that the system was of limited value to institutions and that the information was still available directly from institutions.

Abolishing the requirement to update CAIRS effectively eliminated a centralized source of information on access requests. However, because records are still available from institutions, we were unable to conclude that the policy change constituted a denial of access under the Act.

To assist in resolving the matter and to facilitate the dissemination of government information, our recommendations were that TBS develop and implement a practice directing institutions to post on their websites the lists of access requests they receive. We also recommended that TBS enable a central search tool to allow users to search these lists.

After the conclusion of our investigation, the President of the Treasury Board announced on March 18, 2011, a commitment to expand open government through initiatives to promote open information, including requiring federal institutions to proactively release information on an ongoing basis. More specifically, all institutions subject to the Act will be expected to publish summaries of completed access requests in both official languages on their websites. TBS will examine ways to make the entire release package available online as well. We will continue to monitor progress on these positive developments.

⁸ Three-Year Plan: http://www.orc-ci.gc.ca/eng/rp-or_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_ys_plan.aspx

4. Working towards clear jurisprudence in favour of disclosure

We bring forward and intervene in court cases to defend or clarify important principles that underlie the fundamental right of access to government information, while contributing to the development of jurisprudence that favours disclosure.

2010–2011 highlights: *In one case involving the Canadian Broadcasting Corporation and the Information Commissioner, the Federal Court rendered a decision confirming the Commissioner's authority to compel the production of documents. Another matter, between the Commissioner and the Canada Post Corporation, is currently before the Federal Court, which will be required to rule, for the first time, on the interpretation of the section 18.1 exemption, which protects the economic interests of certain Crown corporations.*

A fundamental principle of the *Access to Information Act* is that decisions on disclosure should be reviewed independently of government. The first level of review is by the Office of the Information Commissioner through our investigation process. Once the Commissioner's investigation is completed and her findings are reported there is a second level of review of refusals to grant access to records before the Federal Court.

Court proceedings under the Act may be commenced in a number of instances:

- When we conclude that a complaint is well-founded and the institution does not act upon our formal recommendation to disclose records, we may, with the complainant's consent, seek judicial review by the Federal Court of the institution's refusal.
- When the complainant, upon receiving our investigation report, is not satisfied with the Commissioner's findings.
- The Act also provides a mechanism by which a third party can apply for judicial review of an institution's decision to disclose information that the third party believes should be withheld.

We may also be involved in other types of proceedings:

- We may seek leave to intervene in proceedings that relate to access to information.
- We may be called upon to defend the Commissioner's jurisdiction or powers.

As shown in the summaries below, important decisions on the issue of access to information were rendered in 2010–2011. We participated in a number of court proceedings involving complex files and new provisions stemming from the *Federal Accountability Act*. We closely monitored a number of other cases with potential ramifications for the Office of the Information Commissioner or for access to information in general, particularly in terms of applications for review made by third parties under section 44. The table included at the end of the chapter provides a snapshot of the range and complexity of our active caseload in 2010–2011.

Access to information decisions

CONTROL OF RECORDS

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence), 2011 SCC 25

Note: The decision in the following case was rendered shortly after the end of the reporting period. It is included because of its significance.

Background

Refusals by National Defence, Transport Canada, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Privy Council Office (PCO) to provide access to agendas of a former minister and of a former Prime Minister as well as minutes and records of meetings resulted in lengthy investigations by the Information Commissioner. Those investigations led the Commissioner to apply to the Federal Court for a review of the institutions' decisions to not disclose the requested information.

Several appeals followed the Federal Court decision. The Federal Court of Appeal, for its part, dismissed the Information Commissioner's appeals and granted that of the Attorney General. The Information Commissioner subsequently sought and was granted leave to appeal those decisions to the Supreme Court of Canada.

Past annual reports provide a detailed summary of the cases, which revolved around the following issues.¹

Issues

Control of records

- Is the Prime Minister's Office or the office of a minister a "government institution" within the meaning of the *Access to Information Act*?
- Are records in a minister's office (including those in a Prime Minister's Office) "under the control" of a government institution?

Personal information

- Is the Prime Minister considered an "officer" of the Privy Counsel Office? Does the term "officer" set out in the exception to the definition of "personal information" in the *Privacy Act* include the Prime Minister?

Findings and reasons of the Supreme Court of Canada

The Supreme Court of Canada unanimously ruled that the Prime Minister's Office and Ministers' offices are not part of the government institutions for which they are responsible. The question then becomes whether records held within these offices are nevertheless "under the control" of the government institution.

To answer this question, a two-step test is applied. The first step is to ask whether the record relates to a departmental matter. If it does not, that ends the inquiry as the records are considered as not being under the control of a government institution. On the other hand, if the record relates to a departmental matter, the second step seeks to determine whether, based on all relevant factors, a senior official of the government institution should reasonably expect to obtain a copy upon request. As set out by the Court, these factors include:

- the substantive content of the record;
- the circumstances in which the record was created; and
- the legal relationship between the government institution and the record holder.

If both parts of the test receive an affirmative answer, the record is under the control of the institution and must be disclosed, unless it is subject to a specific exemption under the *Access to Information Act*.

The Supreme Court stated that the reasonable expectation test is objective and that there is no presumption of inaccessibility for records in ministers' offices. According to the Court, this test does not lead to the wholesale hiding of records in ministerial offices, but is designed to address this concern. Furthermore, the Court stated that Parliament has included strong investigatory provisions in the Act that guard against intentional acts to hinder or obstruct an individual's right to access.

With respect to the exception provided for in the definition of personal information, the Supreme Court affirmed the decision of the Federal Court of Appeal and found that the Prime Minister is not an officer of PCO. Thus, the agendas of the Prime Minister in the possession of the RCMP and the PCO constitute the personal information of the Prime Minister and are not to be disclosed pursuant to section 19 of the ATIA.

FREEDOM OF EXPRESSION

Ontario (Ministry of Public Safety and Security) et al. v. Criminal Lawyers' Association (Docket 32172, Supreme Court of Canada, 2010 SCC 23)

Background

In a criminal trial for a murder committed in 1983 in Ontario, the judge ordered a stay of proceedings when he determined that the rights of the accused had been breached as a result of abusive conduct by state officials. Following that ruling, the Ontario Provincial Police (OPP) investigated the conduct of the police force and the Crown Attorney involved in the case. The OPP concluded that there was no proof of an attempt to obstruct justice, but it did not publish its report.

The Criminal Lawyers' Association (CLA) submitted an application to the Ontario Ministry of Public Safety and Security under the province's access to information legislation to obtain records concerning the OPP's investigation.

The Minister refused to disclose the requested records, including the police report, invoking three exemptions set forth in the province's legislation. The CLA then appealed to

¹ Office of the Information Commissioner, *Annual Report 2009-2010*, "Control of Records", pp. 38-40, http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2009-2010_10.aspx.

the Ontario Information and Privacy Commissioner. The case went to the Supreme Court. The then Information Commissioner of Canada was an intervener in the case.

Issues

This case raised the following issues:

- Does the failure to extend the section 23 public interest override to information exempted on the grounds of solicitor-client privilege or law enforcement infringe upon the right to freedom of expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- The second issue related to the exercise of discretionary authority, that is, whether the decisions of the Ontario Commissioner and the Minister were compliant with the legislative framework established by Ontario's access to information legislation.

Findings and reasons of the Supreme Court of Canada

With regard to the first issue, the Supreme Court of Canada found that freedom of expression as protected by paragraph 2(b) of the Charter does not guarantee access to all documents under government control.

The Court concluded that, although the protection guaranteed by paragraph 2(b) refers to freedom of expression, access to information "is a derivative right which may arise where it is a necessary precondition of meaningful expression on the functioning of government".

The Court specified that the right to freedom of expression guarantees access to certain documents, only if access is necessary to a meaningful discussion on an issue of importance to the public, if access does not infringe on protected privileges (for example, the solicitor-client privilege) and if it is compatible with the particular function of the institution.

The Court determined that those requirements had not been met. Consequently, paragraph 2(b) was not at issue. The exemptions pertaining to law enforcement and solicitor-client privilege already consider the public interest and confer a discretionary authority to disclose the information.

The Court stated that the principle of public interest override would add little to the process. Also, the CLA failed to demonstrate that a meaningful discussion about the management of the police force's investigation and the proceedings was impossible under the existing legislative framework.

With regard to the second issue, the Court indicated that, after determining that a discretionary exemption applied, the head should have gone on to ask whether certain information should be disclosed. The head also had to "consider individual parts of the record, and disclose as much of the information as possible."

Likewise, the Ontario Commissioner had to determine whether the Minister's exercise of discretion was reasonable. The Commissioner has the authority to quash the Minister's decision and return the matter for reconsideration where: "the decision was made in bad faith or for an improper purpose; the decision took into account irrelevant considerations; or, the decision failed to take into account relevant considerations."

The Court emphasized that the Ontario Commissioner had not reviewed the Minister's exercise of discretion in applying the law enforcement exemption. The Court therefore decided to return the decision based on that exemption to the Commissioner for reconsideration, stating that "[t]he absence of reasons and the failure of the Minister to order disclosure of any part of the voluminous documents sought raise concerns which should have been investigated by the [Deputy] Commissioner."

The Court found, however, that the same was not true for records protected by the solicitor-client privilege exemption. In the view of the Court, it is difficult to see how these records could have been disclosed. Consequently, the Court upheld this aspect of the Ontario Commissioner's decision.

Future actions

The Ontario Commissioner must reconsider the Minister's exercise of discretion with regard to the law enforcement exemption.

DETERMINING PRIVILEGE

Blank v. Canada (Minister of Justice)
(A-519-09), 2010 FCA 183, Chief Justice Blais and Justices
Dawson and Stratas

Background

Mr. Blank made a request to the Department of Justice Canada for access to all of its communications concerning the administrative offences with which he had been charged under the *Fisheries Act*, as well as for access to documents concerning the way in which Justice Canada conducted the prosecution against him. Some pages were disclosed to the requester but other information was withheld.

The requester filed a complaint with the OIC concerning the application of exemptions and alleging that the Department had failed to disclose all of the documents relevant to his request. Our investigation resulted in the release of several documents. After additional reviews and consultations, the Department eventually disclosed approximately 800 pages to the requester, although it continued to withhold certain information under section 23. This exemption protects documents subject to solicitor-client privilege. The OIC found that the exemptions had been properly applied. (See *Annual Report 2009–2010*, “Determining Privilege”).²

The requester then filed an application for judicial review with the Federal Court. The ruling, which is summarized below, was reported in the 2009–2010 annual report. The requester appealed Justice Montigny’s decision (2009 FC 1221).

Issues

- Could the Minister claim the section 23 exemption? Was the privilege waived?

Federal Court decision

The application for judicial review was dismissed. First, the judge determined that all the documents in question were protected by the legal advice privilege under section 23 and that the Department had not waived the privilege. The judge then explained that there was no evidence to support the allegations that the institution had acted in bad faith. The judge also determined that the Department had fulfilled its

obligation to locate and process all of the documents relevant to the request.

Findings and reasons of the Federal Court of Appeal

On the issue of the interpretation of section 23, the Court stated that the Department of Justice’s alleged misconduct was not a recognized exception to the privilege. With respect to the issue of waiver, the Court concluded that question had become moot, since Mr. Blank had obtained the documents as a result of other access requests. The Court therefore refrained from commenting on the issue of waiver.

In relation to the issue of bad faith raised by the appellant, the Court noted that the Federal Court judge had evidence capable of supporting the conclusion he reached.

Regarding the allegation concerning missing or unprocessed documents, the Court of Appeal explained that the appellant had not demonstrated a palpable error and that the Federal Court had evidence allowing it to rule as it had. In addition, the Court of Appeal specified that the OIC’s investigation concluded that the Department made every reasonable effort to locate relevant records. The Court therefore dismissed the appeal.

Future action

The parties did not seek leave to appeal the decision to the Supreme Court of Canada.

CONSEQUENCES OF A DEEMED REFUSAL

David Statham v. The President of the Canadian Broadcasting Corporation and the Information Commissioner of Canada,
(A-458-09), 2010 FCA 315, Justices Dawson, Trudel and Mainville

Background

Within the first three months of being subject to the *Access to Information Act*, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) received approximately 400 requests from David Statham. Overwhelmed by the large volume of requests, the CBC was unable to provide a timely response. In addition, it did not claim time extensions within the 30-day deadline set out in the Act. The requester filed a complaint with the OIC.

² Office of the Information Commissioner, *Annual Report 2009–2010*, “Determining Privilege,” p. 43-45,
http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2009-2010_10.aspx

During its investigations, the OIC recommended that the CBC respond to the requests on or before April 1, 2009, which the CBC agreed to do. (For additional information, see *Annual Report 2009–2010*, “Missed Commitments.”³)

The requester applied to the Federal Court for judicial review. The decision, summarized below, was reported in the 2009–2010 annual report. The requester appealed that decision (2009 FC 1028).

Issues

- Can a deemed refusal be “cured”?
- Is it possible to apply for judicial review of a deemed refusal?

Decision of the Federal Court

Despite the fact that the matter had been rendered moot as all requests were answered by the hearing date, the judge heard the case, since important issues were raised.

In the view of the Court, an institution cannot unilaterally cure a deemed refusal. However, when the Information Commissioner recommends a commitment date whereby the institution must respond within a certain time frame, the requirements of section 9 on deemed refusal are no longer applicable.

Consequently, the Court did not have jurisdiction to entertain an application under section 41 in relation to a deemed refusal while the institution was still within the time frame set by the Commissioner, since there was no genuine and continuing refusal to disclose.

Finally, in the absence of a refusal, the Court could not make any declaration reprimanding the institution for its behaviour. The judge ordered costs against the requester.

Findings and reasons of the Federal Court of Appeal

In the view of the Court of Appeal, the judge possessed complete discretion to decide whether or not the application was moot. Since several cases were being held in abeyance pending this appeal, the Court of Appeal decided to address the issues.

The Court explained that no distinction exists between a “true refusal”, i.e., where someone is refused access to documents,

and a “deemed refusal,” which is based upon a failure to disclose a record within the time limits set in the Act. The institution, the complainant, and the Commissioner are placed in the same situation in both cases.

The Court pointed out that the Commissioner was entitled to limit the scope of her investigation to a review of the deemed refusal and simply recommend a time frame.

In the view of the Court, it is not possible to cure a deemed refusal. The Commissioner’s recommendation does not have the effect of transforming a deemed refusal into a valid and binding extension. Section 36 does not confer the power on the Commissioner to extend time frames. Her role is to make non-binding recommendations to institutions.

With regard to the judicial review of a deemed refusal, “refusal” in section 41 refers to any instance in which a requester has not received access to requested records under the Act. A “refusal” therefore includes a deemed refusal.

The Court of Appeal outlined three prerequisites for an application under section 41:

- The requester must have been refused access to a record (includes deemed refusal);
- The requester must have complained to the Commissioner about the refusal;
- The Commissioner must have reported the results of her investigation under section 37(2).

Regarding the issue of whether a declaratory relief could be granted, the Court pointed out that because the reasonableness of CBC’s conduct was not directly in issue, it would have been inappropriate to grant such relief.

In the view of the Court of Appeal, section 53(2) allows costs to be awarded in favour of a requester who raises an important new principle under the Act, even if that person is unsuccessful. Consequently, Mr. Statham should not be ordered to pay costs; costs were awarded to him in both the Federal Court and the Court of Appeal proceedings.

Future actions

The parties did not seek leave to appeal the decision to the Supreme Court of Canada.

³ Office of the Information Commissioner, *Annual Report 2009–2010*, “Missed Commitments,” p. 32–33: [http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2009-2010_8.aspx# Missed commitments](http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2009-2010_8.aspx# Missed%20commitments)

PRODUCTION OF RECORDS

The Canadian Broadcasting Corporation v. The Information Commissioner of Canada (T-1552-09), Justice Boivin, 2010 FC 954

Background

We launched investigations into numerous complaints regarding the Canadian Broadcasting Corporation's (CBC) application of section 68.1 of the *Access to Information Act*. This section provides that the Act does not apply to information relating to journalistic, creative or programming activities.

During the course of our investigations, CBC refused to provide us with the requested records. The Commissioner ordered the CBC to produce the records subject to the access requests. The CBC subsequently applied for judicial review challenging our authority to compel the production of records.

Issues

- Does the Commissioner have the authority to order the CBC to produce records, including those which, in the CBC's opinion, relate to journalistic, creative or programming activities?

Decision of the Federal Court

The Federal Court found that the Commissioner had the authority to order the CBC to produce the records for investigative purposes.

After pointing out that the Commissioner is objective and independent, the Court explained that she must have the authority to determine whether or not the records fall under the exception to the exclusion. Deciding otherwise would effectively "exempt CBC from the Act", creating a parallel scheme and denying a requester one level of review.

The judge also stressed "that the Commissioner is a neutral entity, investigations are private and confidential, and the review must be objective. Disclosing records to the Commissioner does not amount to revealing them".

Future actions

The CBC has appealed the decision (A-391-10). The parties have filed their factums. The CBC is required to file a requisition for hearing in April 2011.

Ongoing cases

NATIONAL DEFENCE

Attaran v. Minister of National Defence and Information Commissioner of Canada, (T-1679-09)

Background

Amir Attaran made a request to National Defence for records concerning the transfer of detainees in Afghanistan. In response, National Defence disclosed some of the information but withheld other information based on sections 15, 16, 17 and 19 of the *Access to Information Act*.

The requester complained to our office. During our investigation, National Defence relied on other exemptions to refuse access to the records in addition to the exemptions that had already been claimed.

After an investigation, we determined that National Defence had properly applied the exemptions.

The requester applied for judicial review. The Information Commissioner is an intervener for the purpose of filing affidavit material.

Issues

- This case involves section 15 and 19 exemptions. Did the Minister correctly claim these exemptions? Could additional exemptions be raised during the investigation?
- The requester argues that the section 19 exemption cannot prevent the disclosure of photos of detainees, since they can be severed so that the detainees' identities are not revealed. Also, the requester argues that the public interest favours disclosure of these photos.

Future actions

A public hearing was held on February 21, 2010. On March 10, 2011, the respondent presented arguments in relation to the confidential evidence in camera and in the requester's absence, which is possible when the section 15 exemption is claimed. The matter has been taken under reserve.

EXPIRATION DATES

Bronskill v. Minister of Canadian Heritage and Information Commissioner of Canada, (T-1680-09)

Background

Journalist Jim Bronskill made a request to Library and Archives Canada (LAC) for the security files collected by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) on Tommy Douglas, who died more than 20 years ago. Mr. Douglas was the Premier of Saskatchewan and is generally considered to be the father of the Canadian health care system.

LAC provided the requester with information that was heavily redacted under section 15 (international affairs and defence) and section 19 (personal information) of the *Access to Information Act*. The requester complained about these redactions.

After conducting an investigation, on the basis of the parties' representations, the OIC determined that the exemptions had been properly applied. The requester applied for judicial review.

Issues

- In light of the passage of time and the public's interest in disclosure, did the Minister of Canadian Heritage, who is the minister responsible for LAC, exercise the discretion to withhold information under section 15 reasonably?
- Can the Minister rely on section 19?

Future actions

On November 30, 2010, the Minister presented arguments before the Federal Court in relation to the confidential evidence. The hearing was held in camera and in the requester's absence, which is possible when the section 15 exemption has been invoked.

Shortly after the in camera hearing, LAC reviewed the records at issue and provided the requester with additional information.

A public hearing was held on February 23, 2011. During that hearing, the judge questioned the Court's jurisdiction to review the additional disclosure. The judge asked the parties to seek the Commissioner's views on the jurisdictional issue. The Commissioner sought leave, and was granted leave to intervene on the question of jurisdiction. She filed submissions following the judge's directive.

New cases

THIRD-PARTY INFORMATION

Merck Frosst Canada Ltd. v. Minister of Health (Dockets 33290, 33320, Supreme Court of Canada)

Background

In 2000 and 2001, the Department of Health received access requests concerning the submission of a new drug developed by Merck Frosst. The access requests were filed by a competitor.

Following receipt of the requests, the Department informed the pharmaceutical company of its intention to disclose a portion of the records. Merck Frosst opposed the disclosure of general information categories such as manufacturing techniques, chemistry, dates, controls and file numbers. Merck Frosst also opposed the disclosure of pages that had already been forwarded to the requester without prior consultation.

Under section 44 of the *Access to Information Act* (ATIA), Merck Frosst filed applications for judicial review to prevent the Minister from disclosing the requested records. The Federal Court ruled on those applications in October 2006, and the decisions were subsequently appealed.

The Federal Court of Appeal determined that section 27 of the Act, which concerns notices to third parties, requires an institution to communicate with a third party only in cases where a document contains or may contain trade secrets or confidential information of a financial, commercial, scientific or technical nature.

The Court of Appeal determined that the records in question did not meet the criteria of section 20 of the Act, which concerns third party information. In the view of the Court, the evidence submitted by Merck Frosst, who bore the burden of proof, was not sufficient.

The Information Commissioner's motion for leave to intervene was denied by the Supreme Court.

Issues

The issues are the following:

- What are the obligations of a government institution in relation to third party information?

Since certain records were disclosed by the Department without prior consultation of Merck Frosst, it is up to the

Supreme Court of Canada to rule on the scope of the institution's obligations on the process of consulting third parties.

- Does the section 20 exemption apply to the records in question? Which party has the burden of proving that this exemption applies?

The Supreme Court has been asked to determine the definition and scope of a "trade secret" under section 20(1)(a). The Court has also been asked to clarify the conditions that must be met for information to qualify under the section 20(1)(b) exemption as confidential information of a financial, commercial, scientific or technical nature and that was treated confidentially. The Court will also determine what injury must be demonstrated for section 20(1)(c) to apply. Under this exemption, information that may result in losses to or prejudice the competitive position of a third party is protected. Finally, the Court will determine what evidence is needed for the conditions of section 20 to apply and whether the burden of proof falls on the institution or the third party.

Future actions

These cases were heard on November 12, 2010. The matter is under reserve.

ENVIRONMENT, SECURITY AND THIRD-PARTY INFORMATION

Hibernia Management and Development Company Ltd. v. Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board and Information Commissioner of Canada, T-1384-10

Background

The case involves Hibernia Management and Development Company Ltd. (HMDC) and the Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board (the Board). HMDC is an oil drilling company that operates the Hibernia field off the southeast coast of Newfoundland. The Board manages Newfoundland and Labrador's offshore oil resources on behalf of the Government of Canada and the provincial government.

The Board received a request for access to certain records, specifically records relating to safety and environmental protection audits and inspections of drilling operations carried out by the Board since January 2008. The Board asked for HMDC's observations concerning documents that might contain third party information.

HMDC argued that the records could not be released according to section 119 of the *Canada-Newfoundland Atlantic*

Accord Implementation Act because they were confidential. This provision is incorporated in section 24 and Schedule II of the ATIA.

HMDC also argued that the records are protected by the exemptions contained in sections 19 and 20 of the ATIA. Section 19 protects personal information, whereas section 20 protects third party information.

HMDC applied for judicial review to prevent the Board from disclosing the records in question. (application under section 44 of the ATIA).

The Commissioner was granted party status.

Issues

- Are the records subject to the exemption in section 24 of the ATIA which incorporates by reference section 119 of the *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act*?
- Are the records subject to the exemption in section 20 of the ATIA?
- Do the records contain personal information subject to the exemption in section 19 of the ATIA?

Future actions

HMDC filed its public record on March 29, 2011. The other parties must now file their records.

ISSUE OF PROTOCOL

Information Commissioner of Canada v. Minister of Public Safety, T-146-11 and *Information Commissioner of Canada v. Minister of Justice*, T-147-11

Background

A requester sought access to a copy of the Protocol in place between the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Department of Justice entitled "Principles to Implement Legal Advice on the Listing and Inspection of RCMP documents in Civil Litigation".

The requester made two requests to obtain the protocol: one to the RCMP and the other to the Department of Justice. In both cases, the institutions refused to disclose the protocol, invoking the same exemptions under sections 21 (advice developed for government) and 23 (solicitor-client privilege).

The requester filed a complaint with the OIC in relation to both refusals. The Commissioner conducted investigations and rejected the application of the exemptions. Once the investigations were completed, the Commissioner presented her findings to the institutions, which rejected her recommendations. On February 3, 2011, the Commissioner filed applications for judicial review, with the requester's consent, under section 42 of the *Access to Information Act*.

Issues

- Were the section 21 and 23 exemptions properly applied?
- Did the Ministers properly exercise their discretion under those exemptions?

Future actions

The Commissioner is required to serve her affidavits on the Ministers in April 2011.

WHAT IS THE SCOPE OF SECTION 18.1?

Information Commissioner of Canada v. President and Chief Executive Officer of the Canada Post Corporation, T-382-11

Background

On September 12, 2007, a request was made to the Canada Post Corporation for information concerning the access to information coordinator. More specifically, the requester wanted access to the name, telephone number, and duties and functions of the coordinator, as well as the applicable salary scale, allowances and employee benefits. He also sought a copy of the coordinator's contract of employment.

The President of Canada Post refused the request pursuant to s. 18 of the ATIA, arguing that disclosure of the requested information could reasonably be expected to prejudice Canada Post's competitive position or interfere with its negotiations. He added that the information was of a financial and commercial nature and qualified for exemption under section 18.1 which is designed to protect the economic interests of certain Crown corporations, including Canada Post.

Following a complaint from the requester, the Commissioner conducted an investigation and determined that the exemptions did not apply. Upon completion of the investigation, she presented her findings to the President of Canada Post who, in

turn, rejected her recommendations. The Commissioner therefore filed an application for review with the Federal Court under section 42 of the Act, with the requester's consent, on March 8, 2011.

Issues

- Whether the President of the Canada Post Corporation properly claimed the section 18 and 18.1 exemptions?

Future actions

The Commissioner is required to serve her affidavits on the Canada Post Corporation in April 2011.

AD HOC COMMISSIONER

William Fenwick West v. Her Majesty the Queen (Docket 264962, Nova Scotia Court of Appeal)

Background

In December 2001, William Fenwick West was found guilty of robbery and other offences. The Nova Scotia Court of Appeal ordered a new trial. At the new trial, the guilty verdict against Mr. West was upheld for six of the nine offences with which he was charged. Mr. West appealed those convictions.

Mr. West submitted an access request to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to obtain radio transmission tapes recorded by the RCMP. The RCMP was unable to locate those recordings.

Mr. West filed a complaint with the Commissioner. During our investigation, we located some records relating to his request, which were provided to Mr. West. He later submitted a second access request for records pertaining to the transmission of the recordings. A second complaint was made to the Commissioner, which was determined to be not well-founded.

Following the completion of our investigations, Mr. West submitted two access requests to the Commissioner to obtain copies of our investigation files into his complaints against the RCMP. The Office of the Information Commissioner provided him with information, but withheld certain records in accordance with section 16.1 of the *Access to Information Act*. This mandatory provision protects information and records obtained during the investigation carried out by the Commissioner.

Mr. West therefore filed a complaint with the ad hoc Commissioner regarding the two requests he had submitted to the Office of the Information Commissioner. The ad hoc Commissioner at the time, the Honourable W. Andrew McKay, investigated and concluded that the complaints were not substantiated. Mr. West did not apply for judicial review of those decisions.

In his case before the Nova Scotia Court of Appeal, Mr. West has brought a motion seeking to obtain the disclosure of information contained in the investigation files of the Office of the Information Commissioner. In the motion, he has named the ad hoc Commissioner and the Commissioner as respondents.

Issues

- This motion concerns the jurisdiction of a provincial court of appeal to order the disclosure of information withheld by the Office of the Information Commissioner under section 16.1 of the *Access to Information Act*.

Future actions

The current ad hoc Commissioner, Mr. John Sims, retained legal counsel to represent him in this matter. The Commissioner and the ad hoc Commissioner are required to file their written submissions in May 2011.

The case of *William Fenwick West v. Her Majesty the Queen* illustrates some of the problematic aspects of the role of an ad hoc Commissioner.

Since the adoption of the *Federal Accountability Act*, the Office of the Information Commissioner has been subject to the *Access to Information Act*. Therefore, the Commissioner, like all other heads of government institutions, must respond to all access to information requests submitted to her.

The *Access to Information Act* does not provide for a separate mechanism for investigating complaints relating to decisions made by the Commissioner on the access requests that she receives. To avoid investigating such complaints herself, she has retained the services of an ad hoc commissioner. The fact that the Commissioner appoints and pays the ad hoc Commissioner taints the independence of that position from the outset. The fact that this position is not expressly provided for under the Act also gives rise to certain other problems.

First, section 59 of the *Access to Information Act* sets out how the Commissioner may delegate her powers. Under that section, the authority to sub delegate can only be conferred upon an Assistant Information Commissioner. Thus, the ad hoc Commissioner cannot delegate any powers to an investigator. The Commissioner must do it for the ad hoc Commissioner, which is a limitation on the independence of the ad hoc Commissioner. This means that the ad hoc Commissioner can choose an investigator, but the Office of the Information Commissioner is responsible for delegation and payment.

Second, subsection 59(2) imposes restrictions on the Commissioner in relation to certain types of investigations. Because the ad hoc Commissioner is neither an officer nor an employee, the Commissioner cannot delegate the investigation of a complaint resulting from a refusal to disclose records relating to international affairs and defence to the ad hoc Commissioner.

Third, because a separate investigative mechanism is not provided for in the Act, the Office of the Information Commissioner has no source of funding dedicated for such investigations. The Office of the Information Commissioner must fund the ad hoc Commissioner from its own operating budget, which could also be perceived as affecting the independence of the ad hoc Commissioner. This situation restricts the financial manoeuvring room available to the Office of the Information Commissioner, especially since it cannot control or predict the number of complaints that will be submitted to the ad hoc Commissioner. The imposition of financial restrictions on the ad hoc Commissioner could be perceived as an incursion on his independence.

The specific case involving Mr. West has a potentially significant financial impact on the Office of the Commissioner, which must fund its own counsel, as well as pay the fees of counsel retained by the ad hoc Commissioner.

One last problem stems from the fact that the records of the ad hoc Commissioner are under the control of the Office of the Information Commissioner, which should not have access to those records.

TABLE 1. ACTIVE CASES IN 2010-2011

<i>Federal Court Section 41 ATIA</i>	<i>Federal Court Section 42 ATIA</i>	<i>Federal Court Section 44 ATIA</i>	<i>Federal Court Other Proceedings (18, 18.1 Federal Courts Act)</i>	<i>Federal Court of Appeal Appeals</i>	<i>Supreme Court of Canada Appeals</i>	
Respondent or intervener	Applicant	Respondent or intervener	Applicant, respondent or intervener	Respondent or intervener	Appellant	Respondent or intervener
• T-1679-09: Attaran v. Minister of National Defence and IC • T-1680-09: Bronskill v. Minister of Canadian Heritage and IC • T-1198-10: Brown v. Minister of Public Safety • T-1298-10: Dufour v. AG • T-1602-10: RPR Environmental Inc. v. Public Prosecution Service of Canada	• T-146-11: IC v. Minister of Public Safety • T-147-11: IC v. Minister of Justice • T-382-11: IC v. Canada Post Corporation	• T-1595-09: New Dawn v. AG and IC • T-1384-10: Hibernia v. Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board and IC • T-1476-10: Canadian Catholic Organization for Development and Peace v. CIDA and IC	• T-1552-09: CBC v. IC (68.1) • T-1842-09: Blank v. IC (mandamus) • DC-09-88: Collins v. OPC and IC • 264962 William Fenwick West v. Her Majesty the Queen (Nova Scotia Court of Appeal), 2010	• A-458-09: Statham v. President of the CBC and IC (deemed refusals) • A-500-09: Dagg v. Minister of Industry • A-391-10: CBC v. IC (68.1)	• 33296 SCC: IC v. Minister of Transport (Minister agendas), 2010 • 33297 SCC: IC v. Commissioner of the RCMP (PM agendas), 2010 • 33299 SCC: IC v. Prime Minister (PM agendas), 2010 • 33300 SCC: IC v. Minister of National Defence (M5 meetings), 2010	• 32172 SCC: The Criminal Lawyers' Association v. Ontario (Public Safety and Security), 2008. IC is an intervener. • 33290 SCC: Merck Frosst v. Minister of Health, 2010. The IC's motion for leave to intervene was dismissed. • 33320 SCC: Merck Frosst v. Minister of Health, 2010. The IC's motion for leave to intervene was dismissed.

II. CATALYZING SYNERGIES FOR A LEADING ACCESS REGIME

Given increasing public expectations for transparency and openness, 2010–2011 presented the Information Commissioner with various opportunities and forums to provide her views and offer her expertise on the need and means to modernize the access regime. We assisted the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in efforts to bring initiatives together for an open government strategy and improved access regime. We collaborated with a wide range of partners and stakeholders to cultivate and share knowledge on challenges and best practices. As a central and independent source of expert knowledge, we are well positioned to catalyze stakeholder engagement to bring about greater transparency and accountability.

Assisting Parliament

Fulfilling public expectations for timely and optimal disclosure of information necessarily involves modernizing the *Access to Information Act*.¹ To this end, the Commissioner's presentations and our reports to Parliament in 2010–2011 highlighted and documented various gaps and deficiencies in the current legislation.

For example, as discussed in Chapter 3, our report cards exposed the difficulties associated with the legislative scheme that was put in place under the *Federal Accountability Act* (FedAA).² Institution-specific FedAA exemptions and exclusions prevent the universal application of access provisions to all records held by the institution. These limitations raise controversial issues regarding their interpretation and, consequently, increase the risk of complaints and litigation. On March 21, 2011, the Commissioner appeared before the House of Commons Standing Committee on Access to

Information, Privacy and Ethics to discuss the challenges in accessing information held by the Canadian Broadcasting Corporation, largely as a result of the FedAA-induced section 68.1 of the Act (see Chapter 4). The Commissioner believes that a reform of the access legislation must include a review of the amendments introduced by the FedAA.

REPORTS AND APPEARANCES BEFORE PARLIAMENT AND PARLIAMENTARY COMMITTEES³

April 15, 2010: 2008–2009 report cards, a presentation before the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics (ETHI)

April 29, 2010: Presentation on proactive disclosure before ETHI Committee

June 8, 2010: Presentation of the 2009–2010 annual report, and nomination to the position of Information Commissioner, ETHI Committee

June 14, 2010: Presentation before the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates on the impact of the federal cost-containment measures on access to information

June 22, 2010: Address by Suzanne Legault on her nomination as Information Commissioner before the Senate Committee of the Whole

September 28, 2010: Conference for parliamentarians as part of Right to Know Week 2010

November 16, 2010: Presentation on open government before the ETHI Committee

March 10, 2011: Presentation and tabling of the 2009–2010 report cards and special report, *Open Outlook, Open Access*

March 16, 2011: How Cabinet Confidences are treated under the *Access to Information Act*, a presentation before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs

March 21, 2011: Access to Information at the CBC, a presentation before the ETHI Committee

March 21, 2011: Tabling of special report, *Interference with Access to Information, Part 1*

¹ *Access to Information Act*: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/>

² *Open Outlook, Open Access*: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/ro-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2009-2010.aspx

³ Speaking notes, news releases and reports associated with appearances before Parliament and parliamentary committees are available on our website under Media Room (<http://www.oic-ci.gc.ca/eng/med-roo-sai-med.aspx>) and Reports and Publications (<http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr.aspx>).

The right of access has also been eroded over time through prohibitions made under section 24 of the Act by adding to Schedule II various provisions from other pieces of legislation. Schedule II should be reviewed to ensure that the provisions represent appropriate and necessary exemptions to the access legislation.

Our March 2011 special report to Parliament on a case of political interference with the administration of the Act highlighted additional gaps in the legislation.⁴ This report results from our investigation into a complaint about the interference by a member of a minister's office staff with the processing of an access request. A key conclusion was that the Act currently limits the Commissioner's ability to ensure that political staff members are held accountable for interfering with access requests. Confidentiality provisions prevent the Commissioner from disclosing information about a possible criminal offence and from referring matters to the appropriate law enforcement agency. Relevant sections of the Act should therefore be revised to enable the Commissioner to respond fully and appropriately to all instances of interference.

Access as part of open government

Given recent developments, any legislative reform or amendment should be considered in the context of open government, the digital environment and progressive changes adopted by other jurisdictions.

The access legislation gives citizens a right of access to government information and emphasizes the legal obligation of institutions to respond to requests for information. However, it is completely out of tune with current open government principles, which dictate the proactive release of large amounts of information in machine-readable and reusable formats.

As early as January 2010, the Commissioner started taking part in discussions on open government and the implications for access to information.⁵ In April 2010, she broached the subject before the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics (ETHI) in a presentation on proactive disclosure,⁶ during which she suggested the need to develop a made-in-Canada strategy for open government. The Commissioner was invited again before the ETHI Committee in November 2010 to discuss concrete suggestions for achieving greater openness.⁷ As a result, the Committee undertook a public consultation on open government in January 2011, with testimony from a wide range of influential experts and open-data practitioners from Canada and abroad.⁸

Leveraging peer support and expertise

In September 2010, the Information Commissioner and her federal, provincial and territorial access and privacy counterparts issued a joint Resolution on Open Government.⁹ This landmark resolution calls on all levels of government to embrace open government principles for greater transparency and accountability.¹⁰ The resolution promotes the paradigm shift from reactive to proactive disclosure as a precondition for open government. It also sets out the basic tenets of a sound open government strategy.

During the latter part of 2010–2011, we ramped up efforts to organize the Seventh International Conference of Information Commissioners, which we will host in collaboration with the Canadian Bar Association in October 2011. The aim of the gathering is to advance access to information by sharing the perspectives and experience from various national and international jurisdictions, while enhancing the ability of

⁴ *Interference with Access to Information, Part I*: <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/flipboo-/interference/part1/>

⁵ "Reaping the Benefits of Open Government," Canada School of Public Service's Armchair Discussion, Ottawa, January 21, 2010.

⁶ "Proactive Disclosure," Appearance before Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Ottawa, April 29, 2010: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/pa-ap-appearance-comparution-2010_3.aspx

⁷ "Open Government," Appearance before the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Ottawa, November 16, 2010: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/pa-ap-appearance-comparution-2010_6.aspx

⁸ News release: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4906030&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3>

⁹ News release: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/med-roo-sai-med_nr-cp_2010_8.aspx

¹⁰ Resolution of Canada's Access to Information and Privacy Commissioners, September 1, 2010: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr-ori-ari_2010_1.aspx

information commissioners to deliver on their mandate. With the theme "Access to Information: A Pillar of Democracy," the program has been developed with the assistance of an advisory committee consisting of prominent access to information practitioners and experts from different countries to meet the various needs of the international community.

Joining forces on the agenda for change

In September 2010, we joined forces once again with our provincial and territorial counterparts to present Right to Know Week 2010. A wide range of activities took place in communities across Canada to raise awareness of citizens' right to access public sector information as an essential condition for democracy and good governance. This year, Assistant Commissioner Andrea Neill visited Iqaluit to take part in special events organized by Nunavut's Information and Privacy Commissioner, Elaine Keenan-Bengts.

At the federal level, we owe the success of the event to various partnerships with key advocates and stakeholders, including the Canadian Bar Association, the Honourable Senator Francis Fox, Carleton University's Faculty of Public Affairs, and Microsoft Canada. Events were well attended—in person and via webcast—and were later archived as podcasts on the www.righttoknow.ca website. More than 2,100 and 3,500 people, respectively, attended the Right to Know conference for parliamentarians and the town hall via webcast. Through Twitter, these same events engaged more than 13,000 and 20,400 people, respectively.

Under the theme "Openness in the Public Interest," expert panels explored challenges inherent in moving from reactive to proactive disclosure of public sector information, particularly in an environment of heightened security and budgetary constraints. Speakers showcased various national and international open data and open government initiatives, while highlighting fundamental principles that contribute to their success.

In turn, the Commissioner and senior members of our office were invited to speak at more than 20 national and international events during 2010–2011, attending 12 to share the Commissioner's views and expertise as keynote speakers or panellists. These events included Newfoundland and

KEY ELEMENTS FOR AN OPEN GOVERNMENT STRATEGY

Commitment from top leadership. At a minimum, this commitment involves issuing an official declaration of the importance of open government. It entails assigning clear responsibility and accountability for coordination, guidance and deliverables. It also requires prescribing specific timeframes.

Ongoing, broad-based public consultations. It is critical to determine what public sector information citizens want and how they wish to receive it. Therefore, the public should be encouraged to contribute their views using electronic means. This process becomes the basis for establishing priorities.

Accessible, open and reusable information. Information should be provided free or at minimal cost. It should be available in open standard formats, supported by metadata to assist in the discovery, understanding and interpretation of the information. Users should be allowed to reuse and adapt the data for commercial, research or community purposes.

Due consideration to all pertinent issues. Privacy, security, Crown copyright and official language issues need to be considered and resolved.

In principle and policy. Open government principles should be anchored in statutory and policy instruments.

Labrador's Access and Privacy Workshop, the annual conference of Quebec's Association sur l'accès et la protection de l'information, the 2010 Access and Privacy Conference in Edmonton, the 2010 Canadian Access and Privacy Association Conference in Ottawa, as well as the Canadian Bar Association's Symposium.

In addition, the Commissioner addressed the Second Annual Public Sector CIO Forum in Ottawa.¹⁴ She discussed the means through which leaders can create a true culture of openness within the public sector, notably by facilitating the convergence between access to information and open government. She explained the urgency of achieving the required cultural and technological shift and stressed the resulting benefits, particularly in terms of policy development. All speaking notes and presentations are posted on our website.¹⁵

¹⁴ "Leading forces to create a culture of openness," Ottawa, January 2011. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/med-roo-sai-med_speeches-discours_2011_1.aspx

¹⁵ Media room: <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/med-roo-sai-med.aspx>



Openness in the Public Interest, Right to Know Week 2010

In collaboration with

- Provincial and territorial information commissioner offices
- Canadian Bar Association
- Carleton University's Faculty of Public Affairs
- The Honourable Senator Francis Fox
- Microsoft

And with the participation of

Canadian Access and Privacy Association

Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators

A first: Live online chat sessions with information commissioners from across the country¹³

Events in the National Capital Region¹⁴

Canadian Bar Association, Privacy and Access Law Symposium: *Privacy and Access Rights in the Age of Technology—The State of Canadians' Information Rights in 2010 and Beyond*¹⁵

Conference for Parliamentarians: *Balancing Openness and the Public Interest in Protecting Information*

Town Hall: *Push or Pull: Liberating Government Information—What datasets should be prioritized? How do we mitigate the risks? What policy frameworks are needed?*

Town Hall: *Making the Case for Open Government—Strategies and benefits behind various projects and initiatives*

Carleton University

- *Mediated Access: Journalists' Perspectives on the Uses and Abuses of Access Regimes*
- *From Principle to Practice: Enhancing Access in the Public Service*
- *Accessing Research: Accessing Government Information in the Research Process* (co-sponsored by the Canadian Journal of Law and Society)



Celebrating exemplary practices

In September 2010, we introduced the Canada-wide Grace-Pépin Access to Information Award¹⁶ in collaboration with our provincial and territorial counterparts. The award was created in memory of John Grace (1927–2009) and Marcel Pépin (1942–1999), two public figures who contributed significantly to the development and promotion of access to information principles in Canada. The award will be given out each year as part of the Right to Know Week to officially recognize outstanding contributions by an individual, group or organization to promoting and supporting transparency, accountability and the public's right to access public sector information.

¹³ Online chat sessions: http://www.righttoknow.ca/en/Content/live_chat_session.asp

¹⁴ Podcasts of many of the events are available on the Right to Know Week website: <http://www.righttoknow.ca/en/Content/podcast.asp>

¹⁵ Program: <http://cba.org/cba/cle/pdf/PrivacyPD2010.pdf>

¹⁶ Regulations concerning nominations for the Grace-Pépin Access to Information Award: http://www.righttoknow.ca/en/Content/grace_pépin_award-prlx.asp

Working internationally

We also seek to develop and share best practices through collaborative undertakings with foreign counterparts and international bodies. While assisting other countries and organizations in developing effective tools and instruments to implement access to information, these efforts inform our benchmarking activities and therefore are critical to advancing transparency at home as well as worldwide.

For example, in 2010–2011 we advised the Chilean Council for Transparency on a project funded by the World Bank to assist the Council in improving transparency and accountability in that country. We provided data and expertise for a comparative study of ombudsmen's offices in five countries. The study examines the various issues these offices face with respect to operational matters, resources, jurisprudence, technology, proactive disclosure, communications and inter-institutional relations. Results will be discussed at an international seminar, "Transparency as Modernization of the State," to be held in Chile in April 2011.¹⁷

In 2009–2010, we collaborated with other representatives from the 35-member Organization of American States (OAS) to develop a model access to information law and implementation guide for the Western hemisphere. In June 2010, the OAS General Assembly adopted the complete text of the *Model Inter-American Law on Access to Public Information*. Approval of this law received ample media coverage and has had a tangible effect in states whose parliaments are discussing access to information legislation.

In September 2010, the Information Commissioner hosted a group of public service leaders from Canada, United Kingdom, Australia and New Zealand who were participating in the Canada School of Public Service's Leadership Across Borders Program. We also addressed two groups of Latin American and Caribbean graduate students taking part in the international Emerging Leaders in the Americas Program. These exchanges provide excellent opportunities for current and future public service leaders to learn about the systems approach to tackling complex access to information issues within and across jurisdictions.

Leading by example

Our Access to Information and Privacy Secretariat has a vital role to play in championing our goals of timeliness and maximum disclosure of information about our policies, activities and decisions. The following highlight some of the achievements.¹⁸

In 2010–2011, we processed 48 access requests for information about our activities and other matters, including two requests outstanding from the previous year. Of this total, 46 were completed in an average of 15 days, while 2 requests were received too late to allow for a response by the end of March 2011. All release packages were produced free of charge in CD-ROM format. We also received 18 electronic requests for previously disclosed information, to which we responded within an average of 2.5 days.

For the third consecutive year, we responded to a majority of cases within the 30-day timeframe prescribed by the Act. No requests were in a deemed refusal situation at any point. Three extensions were taken for files requiring consultations with other federal institutions. In each case, we contacted the institution we were consulting to negotiate the shortest turnaround time possible. In this way, we were able to ensure that the extensions we took were for no longer than 15 days. Our use of extensions has been steadily decreasing from 10.7 percent of requests in 2008–2009, to 9.7 percent in 2009–2010 to 6.5 percent in 2010–2011.

We received 21 consultation requests in 2010–2011, compared to 4 the previous year. We also had to administer a higher number of consultations than we did the year before. For example, we processed one request for which we had to perform 34 consultations; yet records were provided to the requester within 30 days. The average time to respond to consultations was nine days. This reflects our commitment to supporting the consultation process, while ensuring that other institutions do not have to resort to extensions to cover unnecessary delays on our part.

¹⁷ As this publication was going to press, the Chilean Council for Transparency (Consejo para la Transparencia) and the General Secretariat of the Presidency announced an agreement to develop the Transparency Web Portal (<http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-firma-convenio-con-seg-pres-para-desarrollar-portal-de-transparencia-del-estado-de-chile/consejo/2011-04-14/112706.html>). This portal is intended as a one-stop shop where access requests can be made electronically to all Chilean authorities subject to the national access law. On this portal requesters will also be able to follow up on the status of their requests.

¹⁸ Annual Report on the Administration of the Access to Information Act from April 1, 2010 to March 31, 2011.

No complaints were filed about our processing of access requests in 2010–2011. As part of the report card process on new institutions under the Act, the Information Commissioner ad hoc assessed our overall performance. He granted us an “A” for fulfilling our obligations, recognizing the leadership of our Access to Information and Privacy Secretariat in ensuring that access requests are dealt with efficiently in the spirit of the greatest possible access. (See Chapter 3).

As a pilot project, we waived the \$5 application fee for formal access requests from November 1, 2010 to April 30, 2011. In the spirit of the duty to assist, this measure ensures that the application fee does not act as a barrier to accessing our records. It also enables us to accept requests by e-mail and prevents delays associated with fee payments. The results of this pilot project will be assessed in 2011–2012.

In today’s digital and fast-paced information environment, access to information takes on a new dimension in the form of proactive disclosure. This involves routine and electronic dissemination of public sector information that is of interest and high value to Canadians before it becomes the subject of an access request.

We undertook to post, in both official languages, summaries of all completed access requests, with the number of pages of information disclosed.¹⁹ Requesters now have the opportunity to electronically ask for the documents released under a previous request. These documents can then be quickly provided in the language in which the records were originally created. We are also posting more corporate information, including monthly statistics in open format on complaints registered and closed.²⁰

THE SIX PILLARS OF ACCESS TO INFORMATION AT THE OFFICE OF THE INFORMATION COMMISSIONER

1. Full implementation of duty to assist
 - Exercise discretion to waive application fee.
 - Advise requesters on ways to clarify their requests to facilitate faster and greater disclosure.
 - Expedite consultation process when required.
 - Provide interim releases when time extensions are necessary.
2. Maximum disclosure
 - Apply a presumption in favour of disclosure and due consideration to the public interest in the information requested.
3. Minimal extensions of deadlines
 - Resort to extensions only when unavoidable and for the shortest time possible.
4. Timeliness of responses
 - Release as soon as possible without waiting for the 30-day deadline.
5. Confidentiality of the investigative process
 - Refrain from making recommendations to institutions consulting the office regarding information that could be the subject of a subsequent investigation, thereby eliminating any potential conflict of interest.
6. Protection of personal information
 - Guarantee the privacy, confidentiality and security of personal information in accordance with the *Privacy Act*.

¹⁹ Completed requests: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/completed_requests.aspx

²⁰ Statistical reports: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_stats-rep_rap-stats.aspx

III. EXERCISING RESPONSIBLE AND EFFECTIVE GOVERNANCE

Responsible governance implies a set of commitments and practices by which heads of institutions ensure rigorous stewardship of public resources and harmonious working relationships. This includes embracing talent management and employee engagement, providing an enabling and secure infrastructure, and obtaining proper feedback on business risks, processes and controls, while ensuring public accountability through clear and meaningful reporting instruments. Effective governance starts with strategic planning as a guiding vision of what we need to achieve, with what resources and how to maximize their use. The development of our strategic plan as well as our success in maximizing the use and output of our limited resources under fiscal restraint represent our greatest governance achievements for 2010–2011.

Planning for results and impact

In the summer of 2010, we conducted a strategic planning exercise in consultation with key stakeholders to set our priorities and the most efficient course of action for the next three years, given the challenges ahead and resources at our disposal. Based on a comprehensive environmental scan, the process generated a consensus around three key result areas: exemplary service delivery to Canadians; a leading access to information regime; and an exceptional workplace.

Employees took advantage of this process to determine the core values for our organization. They selected four principles and statements to guide our individual and corporate behaviour and decision making.

The Strategic Plan 2011–2014 sets out a number of goals and activities, which we have already put in motion, to bring about a number of essential and interrelated outcomes.¹

EMPLOYEE-DEFINED CORPORATE VALUES

Excellence: Serve with competence, efficiency and diligence

Leadership: Champion efforts to modernize access to information

Integrity: Act with reliability, impartiality and honesty

Respect: Demonstrate courtesy, fairness and collaboration

To provide exemplary service delivery, we will continue to conduct efficient, fair and confidential investigations, while managing our caseload strategically, according to priority and complexity. We need to build up our analytical skills and develop tools to keep us abreast of the evolving technicalities of the law. We will use all means the legislation provides to address issues of non-compliance. We will also seek to optimize our capacity to bring complex cases and fundamental points of law before the courts. In pursuing this objective, we aim to re-establish the office as a centre of investigative and legal expertise on access matters.

To foster a leading access to information regime, we provide advice and expertise with a view to reversing the declining trends in timeliness and disclosure of public sector information. A key responsibility is to assist Parliament in modernizing the legislation and the way it is administered. We will complete and follow up on our diagnostic of delay-related issues through our report cards and systemic actions. Through court representation, we want to foster a jurisprudence that widens the scope of access to government information. In everything we do, we intend to maximize the impact of collaborations and stakeholders' engagement in efforts to improve the access regime.

Exemplary service delivery starts at home, predicated on the quality of the workplace and work relations. To ensure an exceptional workplace, we have developed a comprehensive talent management framework, which will integrate performance management and training for all employees in line with operational requirements. We will further develop our infrastructure to provide everyone with the information, tools and systems they need to effectively plan, manage and carry out their duties and functions. Above all, we want to build a work environment that reflects our corporate values.

¹ Strategic Plan 2011–2014: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor-strategic-planning-plan-strategique_2011-2014.aspx

Strategic Plan 2011–2014

Success indicators for our office and the access regime as a whole

For each key result area, the following indicators help define and measure progress in achieving the goals we have set for the access regime as a whole and for our own performance.

Exemplary service delivery to Canadians

- Reduction in number of open complaints at year-end
- Increase in administrative complaints resolved in 90 days
- Reduction in turnaround times for complex cases
- Recognition of OIC as a centre of investigative and legal expertise

A leading access to information regime

- New federal legislation reflecting most progressive access standards
- Improved response time to process access requests
- Increase in access requests resulting in greater disclosure
- Implementation of the federal open government strategy

Exceptional workplace

- Increased or steady workforce retention
- Increased percentage of employees benefiting from training or career development
- Employees' assessment of our performance in operationalizing the organization's core values

Talent management

The year 2010–2011 marked the successful conclusion of a major recruitment campaign we had initiated in 2009 to meet business requirements and fill investigator positions in a high-demand professional group. As a result, the organization is now nearly fully staffed, and the objectives we pursued under our *Integrated HR Plan for 2009–2014* have been achieved.² We now count 98 indeterminate employees, representing 92 percent of 106 full-time equivalents. By comparison, fewer than 75 percent of all positions were staffed in 2009.

This achievement was crowned by the positive feedback we received in September 2010 on our 2009–2010 *Departmental Staffing Accountability Report* (DSAR). Every year, the Public Service Commission (PSC) examines institutional DSARs to assess and improve staffing performance across the public service and to report on the health

of the appointment system. The assessment for the year in which we engaged in the most intensive recruitment initiative indicates that our staffing system is in very good health and respectful of the *Public Service Employment Act* and the core staffing values. The PSC did not find any key management area needing improvement.

As part of our strategic planning process, an analysis of our current workforce highlighted the need and requirements for a comprehensive talent management program. As of January 2011, only 19 percent of employees had been with the organization for more than five years. Among investigators, 57 percent had fewer than three years of experience with us. Moreover, the investigator group had the highest number of individuals who will be eligible for retirement in the coming years (31 percent). Training and knowledge transfer are therefore critical to developing and maintaining expertise in the particulars of our investigative function and tools.

² Integrated HR Plan for 2009–2014: <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/tr-si-odi-adi.aspx>

An enabling IM/IT infrastructure

We continued with the implementation of our multi-year strategy to renew our information management and information technology infrastructure. This time, we focused on the development and testing of a new records and case management system for investigations (InTrac) as well as the rollout of an electronic records repository (RDIMS) across the organization.

A key enabler of success, the InTrac project included various activities to standardize business processes and to design and build reporting functionalities. The InTrac system, which is set to be deployed starting in April 2011, is expected to improve workflow, ensure process consistency, and enhance our reporting and analytical capabilities. This will assist decision making on critical operational issues. As a precondition for RDIMS, we identified and described all our records as part of a corporate universal classification system. Both InTrac and RDIMS have involved considerable programming, testing and technical support. We also performed significant network upgrades, which resulted in a 30 percent reduction in service calls to the IT Help Desk.

Training on information management and classification was provided to all employees and managers. The training module has been posted on our website for all interested users.² We initiated discussions with a number of small agencies and the Treasury Board of Canada Secretariat on opportunities to share and leverage our IM/IT solutions and experience. We took part in the Ottawa IM Days Conference with a presentation on Management Information for Transparency.³

For the first time, in accordance with the National Archivist's Multi-Institutional Disposition Authorities, we disposed of more than 20,000 investigative files and began the disposition of records for common administrative functions. We started transferring records of archival value to Library and Archives Canada to preserve this documentary heritage for Canadians.

The IM/IT division also contributed innovative approaches to enhancing the organization's agility to respond to various business changes and requirements. Given the reduction in access to information and privacy requests this year, analysts were deployed to help with our investigative function and maximize efficiencies. They also participated in the review of extension notices, compilation of data and creation of the electronic template for the notification of time extensions (see Chapter 3).

Engaging through dynamic communications

We revamped our intranet to make it more relevant and user-friendly as an engagement and reference tool. This "one-stop shop" now enables employees to stay informed about various issues and initiatives, to share information and ideas, and to foster team spirit and collaboration across the organization.

Following the launch of our new external website in March 2010, we added new functions, including a consultation capability that enables us to collect comments on a number of issues. For example, we conducted a consultation on time extensions and notifications under paragraph 9(1)(a) and subsection 9(2) of the Act.⁴ The input contributed to the development of our advisory notice and proposed notification template (see Chapter 3).

A Facebook page was another welcome addition to our networking tools this year. Although our "wall" is not interactive at this time, the page enables us to quickly relay important information to Facebook users in this age of 24-hour news and web 2.0 expectations.

It was a busier than average year for media relations. We responded to more than 50 calls from the media on various issues pertaining to the access regime in Canada. The Commissioner granted more than 30 media interviews and held two press conferences to discuss her special reports to Parliament.

² Information Management Training Module: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rr-si-odi-adi_2010_education-site-education_information-security-securite-information.aspx

³ Managing Information for Transparency, IM Days Conference, November 15, 2010: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/med-roo-sal-med_speeches-discours_2010.aspx

⁴ Advisory notice: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/irm-slr-consult_4.aspx

Security initiatives

As the employer, senior management must ensure that staff and visitors are protected from risks of violence, harassment and intimidation. As a steward of public resources and a service provider, we have a dual obligation to protect assets under our control from theft, damage or disruption. We also have a special responsibility, as an investigative body, to preserve the confidentiality and integrity of the personal and classified information with which we are entrusted.

During 2010–2011, we conducted a comprehensive assessment of all aspects of security management against the 2009 Treasury Board of Canada Policy on Government Security. This assessment confirmed our full compliance with the Treasury Board of Canada Secretariat's (TBS) Standard on Security and Contracting, but revealed several gaps in other areas. We quickly moved to put in place a number of corrective measures to enhance our security infrastructure, including the creation of an organization-wide security program.

As a result, we are now fully compliant with the TBS Standard on Personnel Security Screening. We have completed the implementation of our electronic Personnel Security Database. We also represent small organizations on the Interdepartmental Working Group on Personnel Security.

Taking into account our resources and requirements, we achieved baseline security with respect to physical security. We made a number of improvements and upgrades to secure our premises and prevent any risks or threats against employees. We reinforced security measures for our records area. Through improved infrastructure and procedures, including stocktaking and inventory tracking, we increased the protection of assets and information integrity.

We also devised a strategy to address some of the more complex and costly challenges, including developing the Emergency and Business Continuity Plan and enhancing our information technology security. The updated Risk-Based Audit Plan provides for an audit engagement that will examine and assess the actions taken, their results and status, as well as the overall compliance with security policy.⁶ We aim to achieve compliance with the Directive on Departmental Security Management by the June 30, 2012, deadline.

Stringent controls and accountability

Recent improvements in financial reporting enabled us to closely monitor our spending and make the best possible use of our limited resources in this period of fiscal restraint. Our tight and ongoing control over financial management was also instrumental in making a convincing case before Parliament and Treasury Board for additional funding to accommodate the increased workload and financial pressures associated with court proceedings and priority investigations in 2010–2011.

To ensure healthy financial management and compliance with the Policy on Internal Control, we are documenting key processes and controls and to assess their efficiency. We commissioned an external firm to conduct a preliminary review of our controls over salary, operating expenditures and material management. With the exception of the management of assets, which were in the process of being inventoried, only minor improvements were recommended, and they have been implemented. We are also assessing our compliance with various Treasury Board policies, directives and standards to provide a level of assurance on the adequacy of the controls in place.

As an Agent of Parliament, we have our transactions and financial statements audited each year by the Office of the Auditor General (OAG). Once again, for the year ending March 31, 2011, the OAG issued an unqualified audit opinion, providing reasonable assurance that we follow accounting rules appropriately and that our financial transactions comply with the *Financial Administration Act* and other regulations in all significant aspects.

Finally, we developed and introduced future-oriented financial statements, which are prepared on an accrual basis, starting with our 2011–2012 *Report on Plans and Priorities*. The introduction of accrual budgeting is the culmination of a series of recommendations by parliamentarians and the Auditor General. General purpose future-oriented financial statements provide information on assets and liabilities, complete revenue information and information on expenses. This additional information is meant to assist parliamentarians in their consideration of the Estimates and departmental requests for expenditure authority.

⁶ Risk-Based Audit Plan: <http://www.oic-cj.gc.ca/eng/risk-based-audit-plan-plan-verificat-on-fonction-du-risque-2010-2013.aspx>

Managing risks, adding value

As an Agent of Parliament, the office has an obligation to maintain a strong internal audit function. Internal audit provides independent, objective assurance designed to add value and improve operations. Informed by our strategic planning exercise, we updated the list of key risks facing the organization and developed the Risk-Based Audit Plan for 2010–2013.⁷

This plan provides for three important audits that focus on areas of higher risk and significance, namely, the efficiency of business processes for investigations; compliance with security requirements, as mentioned above; and the effectiveness of our information technology systems and information management practices, notably the new InTrac case management system. We will also conduct a follow-up review of the achievements from a previous audit of the Intake and Early Resolution Unit (IERU) and subsequent management action plan. This audit has already widely contributed to our efficiency gains in the timely resolution of administrative complaints.

The audit of the Complaints Resolution and Compliance Branch was under way at the time of writing. It will assess the extent to which business processes, performance metrics and documentation for decision making support efficient and timely case management. It will also determine our level of compliance with legislation and policy directives in completing investigations.

Our Audit Committee oversees the internal audit function and is a critical component of the governance structure. In addition to the Commissioner, the committee includes two experts in institutional and financial management who are external to the federal government, including the chairperson. Throughout the year, the committee provided independent and objective advice regarding risk management, controls and governance arrangements, including reporting. It also advanced our management practices by bringing new perspectives to better mitigate risks and improve performance.

The committee presented its first annual report in 2010–2011 to both the Comptroller General of Canada and the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.⁸ The report describes the committee's activities from its inception in October 2008 to the end of March 2010. Posted on our website for greater accountability and transparency, the report assesses the effectiveness of internal controls and illustrates how our risk-based and just-in-time audit regime have enhanced operational efficiencies.

⁷ Risk-Based Audit Plan: <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/risk-based-audit-plan-plan-verification-fonction-du-risque-2010-2013.aspx>

⁸ OIC Audit Committee, Annual Report, March 31, 2010: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-aris_cor-inf-int-cor_audit-committee-comite-de-verification.aspx

IV. LOOKING AHEAD

Our efforts in the coming year will be geared toward improving the timeliness of our investigations into refusal complaints and their outcome in terms of disclosure. Efficient strategies and processes, targeted training and legal expertise will be critical enablers to achieve this goal. We will also complete our systemic actions on delay-related issues and ramp up our benchmarking activities to pave the way to restoring a leading access to information regime for Canada.

As Canada's 41st Parliament begins its work, we look forward to providing assistance and expertise to parliamentarians and all stakeholders to enhance federal institutions' transparency and accountability. Modernizing the access legislation and improving its administration are crucial to meeting citizens' expectations for faster and greater disclosure of information.

The federal open government initiative is an important step in the right direction and we will closely follow its implementation in the coming year. By facilitating timely sharing of information, collaboration and content creation, greater proactive disclosure of government information can enable public service renewal and promote innovation at a time where fiscal restraint and growth imperatives call for new ways of doing business within government and with other economic players.

Our strategic plan will guide our priorities for 2011–2012 and the subsequent two years as we further improve our investigative performance, provide the expertise to foster a leading access to information regime and implement talent management as a foundation for effective governance.

Addressing refusal complaints

Our first priority will be to effectively tackle our large number of refusal complaints, notably those dealing with national security issues. In doing so, we will benefit from the internal audit of our investigative branch that was initiated in March 2011. This audit aims to assess the extent to which business processes, performance metrics and information for decision making support efficient and timely investigative case management. The results and subsequent management action plan will be published in the fall of 2011.

We will continue to provide investigators with customized training and tools to help them fully understand the ever-evolving technicalities of the case law associated with access to information and to quickly pursue the necessary and relevant lines of inquiry. Our goal is to achieve faster results while encouraging greater disclosure for the benefit of access requesters.

On the systemic front

This year, we will conclude our first three-year plan for report cards. Activities include a detailed follow-up of the progress achieved by the 13 institutions that performed below average in the 2008–2009 survey as well as the 5 institutions from the same cohort that were considered at risk of underperforming. We will pursue our systemic investigation on delays resulting from mandatory consultations and matters of interference with the access to information process.

Following on our previous report on a case of political interference, a second report will address allegations of interference in a broader context within Public Works and Government Services Canada. A third report will include findings from the investigation of interference as a systemic issue causing delays.

All this information will complete the diagnostic of the extent and sources of delay that we have been preparing to help Parliament, central agencies and individual government institutions improve the timeliness of responses to access requests.

Bolstering legal capacity

We must also strengthen our legal capacity to effectively deal with complex and contentious cases. These cases often require the use of formal investigative powers and are more likely than others to result in litigation. They may involve exemptions and exclusions introduced by the *Federal Accountability Act* that have yet to be tested, as illustrated by current proceedings with the Canadian Broadcasting Corporation and the Canada Post Corporation. Our oldest inventory also includes contentious cases that may result in further court proceedings.

The test set out in the Supreme Court of Canada's May 2011 decision on the control of documents in ministerial offices may lead to additional complexity for investigations and further increase the risk of litigation. We also expect a number of section 44, third-party proceedings in which we may have to intervene to influence the jurisprudence in favour of disclosure and protect the public's right of access.

Efforts to address these challenges will include seeking adequate funding for specialized legal and investigative services while taking into account the current context of fiscal restraint.

Expertise for legislative review

Two streams of activity will help us muster the necessary expertise to assist Parliament should it decide to review the access legislation. We will continue to document legislative shortcomings as they are revealed through our investigative work. We will also conduct a broader exercise of national and international benchmarking of various oversight models for access regimes from order making model to ombudsman starting with counterparts in the Canadian provinces, as well as in Great Britain, Australia, New Zealand and Mexico.

Embracing talent management

Over the last two years, we have conducted a successful recruitment campaign to fill positions and meet business requirements. As a result, only one employee in five has been with the organization for more than five years. Among investigators, 57 percent have fewer than three years of experience with us. Taking into account the makeup and requirements of our workforce, we will develop a new integrated human resources and business plan as well as a talent management framework, which will initially focus on training and knowledge transfer.

International Conference of Information Commissioners

A key initiative for 2011–2012 will be the Seventh International Conference of Information Commissioners, which we will host in collaboration with the Canadian Bar Association and other partners from October 3 to 5, 2011. This conference will provide an excellent platform to share information on forces of change and best practices worldwide. It will also contribute to maximizing synergies here at home to bring about greater government transparency and accountability and re-establish Canada as a centre of expertise on access to information.

APPENDIX 1: ONGOING COURT CASES

These are pending cases before the courts that involve the Information Commissioner.

Case	Next step	Issue
<i>Amir Attaran v. Minister of National Defence and Information Commissioner of Canada</i> , T 1679-09 The Commissioner is an intervener in this case.	Judgment reserved at hearing on March 10, 2011.	Whether the Minister of National Defence may add exemptions that the department had not previously claimed. Application of the exemptions under sections 15 and 19 of the <i>Access to Information Act</i> (ATIA)
<i>Bronskill v. Minister of Canadian Heritage and Information Commissioner of Canada</i> , T-1680-09 The Commissioner is an intervener in this case.	Hearing in progress.	Application of the exemptions under sections 15 and 19 of the ATIA
<i>Canadian Broadcasting Corporation v. Information Commissioner of Canada</i> , A 391-10	The CBC must file a requisition for hearing in April 2011.	Appeal filed by the Canadian Broadcasting Corporation against the decision of the Federal Court in <i>Canadian Broadcasting Corporation v. Information Commissioner of Canada</i> , 2010 FC 954 Whether the Information Commissioner may compel the CBC to produce records that the CBC claims is excluded under section 68.1 of the ATIA.
<i>Louis Dufour v. Attorney General of Canada and Information Commissioner of Canada</i> , T-1298-10	Mr. Dufour is asking that the case be stayed.	Whether the Attorney General may claim the exemption under section 23 of the ATIA.
<i>Hibernia Management and Development Company Ltd. v. Canada-Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board and Information Commissioner of Canada</i> , T 1384-10	The Office is required to file its record by April 20, 2011, at the latest.	Application of the exemptions under sections 19, 20 and 24 of the ATIA
<i>Information Commissioner of Canada v. Minister of Public Safety</i> , T-146-11	The Commissioner is required to serve her affidavits in April 2011.	Whether the Minister of Public Safety may claim the exemptions under sections 21 and 23 of the ATIA.
<i>Information Commissioner of Canada v. Minister of Justice</i> , T-147-11	The Commissioner is required to serve her affidavits in April 2011.	Whether the Minister of Justice may claim the exemptions under sections 21 and 23.
<i>Information Commissioner of Canada v. President and Chief Executive of Canada Post Corporation</i> , T-382-11	The Commissioner is required to serve her affidavits in April 2011.	Whether the President of Canada Post Corporation may claim the exemptions under sections 18 and 18.1 of the ATIA.
<i>William Fenwick West v. The Queen</i> , docket No. 264962, Nova Scotia Court of Appeal	The Commissioner and the ad hoc Commissioner are required to file their written submissions in May 2011.	Whether a provincial court of appeal may order the disclosure of information withheld under section 16.1 of the ATIA.

APPENDIX 2: AMENDMENTS AND PROPOSED AMENDMENTS TO THE ACCESS TO INFORMATION ACT

Amendments to the Act, the Schedules and the Regulations

Statute or Order in Council	Bill	Citation	Came into force	Amendments
<i>An Act to give effect to the Maanulth First Nations Final Agreement and to make consequential amendments to other Acts</i>	C-41	S.C. 2009, c. 18	Royal Assent granted on June 18, 2009. Scheduled to come into force on April 1, 2011.	Subsection 13(3) of the ATIA and subsection 8(7) of the Privacy Act are amended by adding the following paragraph: “(g) a Maanulth Government, within the meaning of subsection 2(2) of the <i>Maanulth First Nations Final Agreement Act</i> .”
<i>An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 4, 2010 and other measures</i>	C-9	S.C. 2010, c. 12	Royal Assent granted on July 12, 2010. Not yet in force.	The Act amends Schedule I of the ATIA by striking out the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (institution amalgamated with the Treasury Board Secretariat).
<i>An Act to amend the Criminal Records Act</i>	C-23A	S.C. 2010, c. 5	June 29, 2010	The Act amends subsection 6(2) of the <i>Criminal Records Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
<i>An Act to promote the efficiency and adaptability of the Canadian economy by regulating certain activities that discourage reliance on electronic means of carrying out commercial activities, and to amend the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, the Competition Act, the Personal Information Protection and Electronic Documents Act and the Telecommunications Act</i>	C-28	S.C. 2010, c. 23	December 15, 2010	The Act amends subsection 39(2) of the <i>Telecommunications Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
<i>An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts (Creating Canada's New National Museum of Immigration at Pier 21 Act)</i>	C-34	S.C. 2010, c. 7	November 25, 2010	Paragraph 68(c) of the ATIA is amended to add material of the Canadian Museum of Immigration at Pier 21 to the exclusions listed at section 68. The Canadian Museum of Immigration at Pier 21 is added to Schedule I of the ATIA.

Statute or Order in Council	Bill	Citation	Came into force	Amendments
<i>Canada Consumer Product Safety Act (An Act respecting the safety of consumer products)</i>	C-36	S.C. 2010, c. 21	Royal Assent granted on December 15, 2010 Scheduled to come into force on June 20, 2011	The Act amends section 12 of the <i>Hazardous Products Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
<i>An Act to amend the Criminal Code and other Acts (Protecting Victims From Sex Offenders Act)</i>	S-2		Royal Assent granted on December 15, 2010 Scheduled to come into force on April 15, 2011	The Act amends subsection 16(4) of the <i>Sex Offender Information Registration Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
Statutory order to amend the Regulations Amending the Access to Information Regulations		SOR/ 2010-145	June 17, 2010	Item 4 of Schedule I of the Regulations is replaced by the Intelligence and Targeting Operations Directorate, Canada Border Services Agency.

Changes proposed to the Act in 2010–2011, Third Session, 40th Parliament

Bill	Proposed legislation	Last stage on the date of dissolution	Changes
C-25	<i>An Act respecting land use planning and the assessment of ecosystemic and socio-economic impacts of projects in the Nunavut Settlement Area and making consequential amendments to other Acts</i>	First reading, May 12, 2010	The Bill adds two institutions to Schedule I of the <i>Access to Information Act</i> (ATIA): the Nunavut Impact Review Board and the Nunavut Planning Commission.
C-38	<i>An Act to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and to make consequential amendments to other Acts</i>	First reading, June 14, 2010	The Bill amends Schedule I of the ATIA by striking out the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission and adding the Royal Canadian Mounted Police Review and Complaints Commission. The Bill also proposes amending Schedule II of the ATIA.
C-41	<i>An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts</i>	Committee report presented on March 24, 2011	The Bill amends Schedule I of the ATIA by striking out the Canadian Forces Grievance Board and adding the Military Grievances External Review Committee.

Bill	Proposed legislation	Last stage on the date of dissolution	Changes
C-43	<i>An Act to enact the Royal Canadian Mounted Police Labour Relations Modernization Act and to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and to make consequential amendments to other Acts</i>	Debated at second reading, December 13, 2010	The Bill amends Schedule I of the ATIA by striking out the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee.
C-50	<i>An Act to amend the Criminal Code (interception of private communications and related warrants and orders) (Improving Access to Investigative Tools for Serious Crimes Act)</i>	First reading, October 29, 2010	The Bill amends section 187 of the <i>Criminal Code</i> , which is listed in Schedule I ¹ of the ATIA.
C-51	<i>An Act to amend the Criminal Code, the Competition Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act (Investigative Powers for the 21st Century Act)</i>	First reading, November 1, 2010	The Bill amends section 487.3 of the <i>Criminal Code</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
C-278	<i>An Act to amend the Access to Information Act (response time)</i>	First reading, March 3, 2010	The Bill provides that where a request is still outstanding 100 days after the request is received, a report explaining the delay and providing a projected completion date be sent to the requester and the Information Commissioner. It also requires that the Information Commissioner submit an annual report on the number of requests that were still outstanding 100 days after they were received.
C-326	<i>An Act to amend the Access to Information Act (open government)</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill implements the proposals contained in the <i>Open Government Act</i> , made by former Information Commissioner John Reid in 2005.
C-334	<i>An Act prohibiting the commission, abetting or exploitation of torture by Canadian officials and ensuring freedom from torture for all Canadians at home and abroad and making consequential amendments to other Acts</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill amends section 15 of the ATIA to ensure that it does not prevent the disclosure of records relating to torture.
C-366	<i>An Act to establish and maintain a national Breast Implant Registry</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill adds the Registrar of the Breast Implant Registry to Schedule I of the ATIA and adds the <i>Breast Implant Registry Act</i> to Schedule II.
C-415	<i>An Act to amend the Canada Marine Act (City of Toronto) and other Acts in consequence</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill amends Schedule I of the ATIA by striking out the Toronto Port Authority.
C-418	<i>An Act to establish a Children's Commissioner of Canada</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill proposes amendments to subsection 16.1(1) and Schedule I of the ATIA.

Bill	Proposed legislation	Last stage on the date of dissolution	Changes
C-498	<i>An Act prohibiting the commission, abetting or exploitation of torture by Canadian officials and ensuring freedom from torture for all Canadians at home and abroad and making consequential amendments to other Acts</i>	First reading: March 3, 2010	The Bill proposes the addition of subsection (1.1) to section 15 of the ATIA.
C-515	<i>An Act to amend the Income Tax Act (release of taxpayer's notices of assessment)</i>	First reading: April 21, 2010	The Bill amends section 241 of the <i>Income Tax Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
C-575	<i>An Act respecting the accountability and enhanced financial transparency of elected officials of First Nations communities</i>	Meeting of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development: March 8, 2011	The Bill provides that section 20 of the ATIA does not apply to the Schedule of Remuneration.
S-12	<i>A third Act to harmonize federal law with the civil law of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law (Federal Law-Civil Law Harmonization Act, No 3)</i>	Senate—Third reading and passage: December 14, 2010 House of Commons—First reading: December 15, 2010	The Bill amends subsection 37(1) of the <i>Business Development Bank of Canada Act</i> , which is listed in Schedule II of the ATIA.
S-225	<i>An Act respecting the reorganization and privatization of Atomic Energy of Canada Limited</i>	Second reading: March 8, 2011	The Bill proposes that Atomic Energy of Canada Limited cease to be a Crown corporation subject to the ATIA and that the exclusion in section 68.2 be repealed.

APPENDIX 3: PARLIAMENTARY ACTIVITIES OF INTEREST

Private Member's Motion		
Motion	Text	Last stage as of dissolution
M-486	That, in the opinion of the House, the government should re-instate the Co-ordination of Access to Information Requests System, under the authority of Public Works and Government Services Canada, which was shutdown on April 1, 2008.	Tabled March 4, 2010 – Mrs. Jennings (Notre-Dame-de-Grâce – Lachine)

Reports of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics Committee	
Report 8 – Certificate of Nomination of Suzanne Legault to the position of Information Commissioner Adopted by the Committee on June 8, 2010 Presented to the House on June 9, 2010 Report 12 – Follow-up on the Information Commissioner's Report on the 2008–2009 Report Cards Adopted by the Committee on February 28, 2011 Presented to the House on March 7, 2011	Your Committee has considered the proposed appointment of Suzanne Legault as Information Commissioner and reports its support for her appointment The Committee wishes to thank the Office of the Information Commissioner for its thorough work in preparing these report cards and its own report. Recommendation 1: That the Treasury Board Secretariat of Canada report to the Committee on steps taken and progress made in acting upon recommendation 5 of the Information Commissioner of Canada in her 2008–2009 report on report cards before June 30, 2011. Recommendation 2: That the Department of the Environment forward to the Committee a report containing available internal statistics on its performance regarding access to information starting April 1, 2011 and every three months thereafter. Recommendation 3: That the Treasury Board Secretariat of Canada encourage federal departments to include information on their performance and their activities in the area of access to information in their <i>Departmental Performance Report</i>. Recommendation 4: That the Department of Foreign Affairs and International Trade report to the Committee on steps taken to implement the Information Commissioner's fourth recommendation before June 30, 2011. Recommendation 5: That the Department of Foreign Affairs and International Trade forward to the Committee a report containing available internal statistics on its performance regarding access to information starting April 1, 2011 and every three months thereafter. Recommendation 6: That the Government of Canada give priority to the access to information file and demonstrate the necessary leadership to fix the systemic problems identified by the Information Commissioner in her report on the report cards so that a greater number of federal institutions comply with the Act's requirements.

Concurrence Motions

Concurrence Motion No. 3	March 18, 2010 – Mr. Siksay (Burnaby-Douglas) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in.
Concurrence Motion No. 5	March 18, 2010 – Mr. Easter (Malpeque) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in.
Concurrence Motion No. 7	March 18, 2010 – Ms. Foote (Random-Burin-St. George's) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in.
Concurrence Motion No. 13	March 31, 2010 – Mrs. Block (Saskatoon-Rosetown-Biggar) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in.
Concurrence Motion No. 29	November 26, 2010 – Ms. Bennett (St. Paul's) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in.



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

LA VOIE D'ACCÈS À UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

RAPPORT ANNUEL 2010-2011

Commissariat à l'information du Canada

112, rue Kent

Place de Ville, Tour B

7^e étage

Ottawa (Ontario)

K1A 1H3

Tél. : 613-995-2410

Sans frais : 1-800-267-0441

ATS : 613-947-0388

Téléc. : 613-947-7294

Courriel : general@oic-ci.gc.ca

Site Web : www.oic-ci.gc.ca

Juin 2011

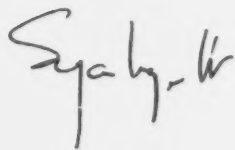
L'honorable Noël Kinsella, sénateur
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault' in a cursive, stylized script.

Suzanne Legault

Juin 2011

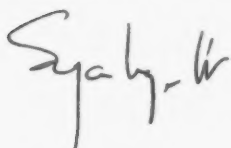
L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information pour la période du 1er avril 2010 au 31 mars 2011.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault'.

Suzanne Legault

Table des matières

Message de la commissaire	2
Qui nous sommes et ce que nous faisons	4
Plaintes et enquêtes	6
Faits saillants.	8
I. Amélioration dans la prestation de service	12
1. Plus d'efficacité pour accélérer et faciliter la divulgation	12
2. Enquêtes dignes de mention.	23
3. Maximisation de la conformité	41
4. Pour une jurisprudence claire et favorable à la divulgation	46
II. Création de synergies pour un régime d'accès de premier plan	57
III. Gouvernance responsable et efficace	63
IV. Aperçu de l'année à venir.	68
Annexe 1: Affaires judiciaires en cours	70
Annexe 2: Modifications et projets de modification à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	71
Annexe 3: Activités parlementaires d'intérêt.	75

MESSAGE DE LA COMMISSAIRE



Le présent rapport annuel souligne les faits saillants de ma première année au poste de commissaire à l'information du Canada. J'ai accepté le privilège et l'honneur de cette fonction le 30 juin 2010 avec la ferme intention d'influencer les moyens et la portée de l'accès à l'information du secteur public au Canada.

Nos enquêtes sur les plaintes et nos fiches de rendement confirment l'expérience des demandeurs d'accès, comme en font état les statistiques officielles. Au cours de la dernière décennie, il y a eu une diminution constante de deux mesures importantes de l'accès à l'information gouvernementale. En ce qui concerne les délais, à peine un peu plus de la moitié de toutes les demandes d'accès soumises aux institutions fédérales sont traitées dans les 30 jours prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. En ce qui concerne la divulgation, moins d'une demande sur cinq se solde par la communication complète de l'information demandée. Loin de refléter la présomption de communication inhérente à la Loi, le pouvoir discrétionnaire de décider de l'information à divulguer est exercé de façon à accroître la protection de l'information. C'est ainsi que le pourcentage d'exceptions invoquées pour la sécurité nationale a triplé depuis 2002-2003.

Afin de renverser les tendances à la baisse en matière de délais et de divulgation, j'ai utilisé tous les pouvoirs et outils à ma disposition pour enquêter sur les plaintes et les résoudre de façon efficace. J'ai émis des assignations pour exiger la production de documents, et un nombre accru de dossiers ont donné lieu à des rapports fondés à l'intention des responsables d'institutions. J'ai mené des audiences sous serment, notamment pour des cas d'allégation d'ingérence dans le processus d'accès à l'information. Je suis fière du fait que nous avons réussi à clore plus de 2 000 dossiers pour une deuxième année consécutive et ce, grâce à l'efficacité accrue de nos processus, à une gestion agile des dossiers et à la collaboration avec les institutions. J'ai également présenté plusieurs observations devant les tribunaux concernant certains points fondamentaux de la loi en matière d'accès.

Grâce à l'examen d'un échantillon de nouvelles institutions assujetties à la Loi, nos fiches de rendement ont permis cette année d'alimenter davantage le diagnostic des sources de délais dans le régime d'accès à l'information. Au cours des deux dernières années, le processus a permis de mettre à jour un certain nombre de problèmes au sein de quinze institutions qui reçoivent un grand pourcentage des demandes d'accès. Les recommandations découlant de ce processus ont pour but d'aider le gouvernement à améliorer l'administration de la Loi d'ici une réforme législative.

Plus que jamais, je suis d'avis que la voie à suivre doit comprendre un examen et une modernisation de la loi fédérale sur l'accès. Ce constat a été réitéré à maintes reprises tant au Canada que dans des études internationales. Conçue avant l'ère numérique, la Loi est déphasée par rapport à la technologie de l'information, aux pratiques courantes et aux attentes actuelles. Elle accuse un décalage par rapport aux normes plus progressives adoptées par d'autres autorités. Tout au long de l'année, notre travail d'enquête a révélé diverses lacunes ou entraves législatives, dont certaines sont documentées dans nos rapports au Parlement. J'ai l'intention de mener une analyse plus poussée des faiblesses de la loi actuelle afin d'offrir aux parlementaires un examen complet des modifications nécessaires.

Au début du nouvel exercice financier, la décision rendue par la Cour suprême du Canada, dans une affaire longue de dix ans concernant le contrôle des documents dans les bureaux des ministres et du premier ministre, représente un recul important dans notre quête pour l'accès du public à l'information gouvernementale. La décision montre clairement la nécessité de modifier la Loi afin de prévenir les abus donnant lieu à des enquêtes chronovores et des litiges coûteux. La Loi doit mieux distinguer entre les documents du ministre et les documents du ministère. Elle doit également instituer le devoir de documenter l'information afin qu'il y ait un document officiel sur les décisions importantes prises au nom de la population canadienne.

Afin d'accroître la transparence gouvernementale et la reddition de comptes, il nous faut l'engagement de tous les intervenants. À cet égard, je tiens à souligner la contribution active du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en vue d'améliorer l'accès et la transparence. Les membres du Comité méritent nos félicitations pour leur rapport intitulé *Premiers pas vers un renouvellement*, pour leur étude sur un gouvernement transparent et pour le suivi donné à nos fiches de rendement 2008–2009. C'est

avec plaisir que je travaillerai avec le président et les membres du nouveau comité.

La Résolution sur la transparence gouvernementale — une déclaration commune des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux — ainsi que l'édition 2010 de la Semaine du droit à l'information, avec sa programmation riche en contenus, ses partenariats réussis et ses discussions en direct avec les commissaires, représentent des réussites significatives pour catalyser les synergies vers l'atteinte d'un objectif commun. Lancée en mars 2011, l'initiative de transparence gouvernementale du gouvernement fédéral marque un pas considérable dans la bonne direction. J'en suivrai attentivement les résultats.

Du 3 au 5 octobre 2011, en collaboration avec l'Association du Barreau canadien, je serai l'hôte de la prochaine Conférence internationale des commissaires à l'information. Cet événement important offrira une excellente tribune pour partager renseignements et perspectives et contribuera à faire avancer la cause de la liberté d'information à l'échelle nationale et mondiale.

Comme dirigeante et administratrice des comptes du Commissariat, il y a une réalisation dont je suis particulièrement fière. Dès mon entrée en fonction, j'ai entrepris un processus de planification stratégique avec mon équipe et les principaux intervenants afin d'établir les priorités et la feuille de route pour les premières années de mon mandat. Les réductions budgétaires actuelles incitent toutes les institutions à appliquer des méthodes plus efficaces et des solutions novatrices afin de mieux servir la population canadienne. Je souhaite remercier les intervenants pour leurs contributions. Ce rapport annuel démontre comment nous nous sommes positionnés en vue d'obtenir des résultats importants dans trois domaines clés : une prestation de services exemplaire, un système d'accès à l'information de premier plan et un milieu de travail exceptionnel et bien dirigé.

Notre plan stratégique nous guidera de manière à consolider nos gains opérationnels et à augmenter notre expertise en matière d'enquête et sur le plan juridique afin de favoriser davantage la transparence gouvernementale et la reddition des comptes. Je félicite les membres de mon personnel pour leur travail acharné. Leur dévouement en vue d'accélérer et d'augmenter l'accès à l'information permettra aux Canadiens et Canadiennes de participer pleinement au processus démocratique et d'influencer l'élaboration des politiques qui les concernent.

QUI NOUS SOMMES ET CE QUE NOUS FAISONS

La présente commissaire à l'information du Canada, Suzanne Legault, a amorcé son mandat de sept ans le 30 juin 2010, après avoir été commissaire par intérim pendant un an. Elle occupait auparavant le poste de commissaire adjointe chargée de la politique, des communications et des opérations. Au cours de sa carrière, M^{me} Legault a été commissaire adjointe pour les affaires législatives et parlementaires au Bureau de la concurrence, conseillère juridique au ministère de la Justice du Canada, avocate en pratique privée au criminel et procureur de la Couronne.

La commissaire est secondée dans ses fonctions par le Commissariat à l'information du Canada, un organisme gouvernemental indépendant créé en 1983 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour régler les plaintes du public concernant l'accès à l'information gouvernementale.

Nous avons pour mission d'enquêter de manière efficace, équitable et confidentielle sur les plaintes déposées contre les institutions fédérales concernant leur façon de traiter les demandes d'accès à l'information. Nous avons recours à la médiation et à la persuasion pour les régler. Nous renvoyons

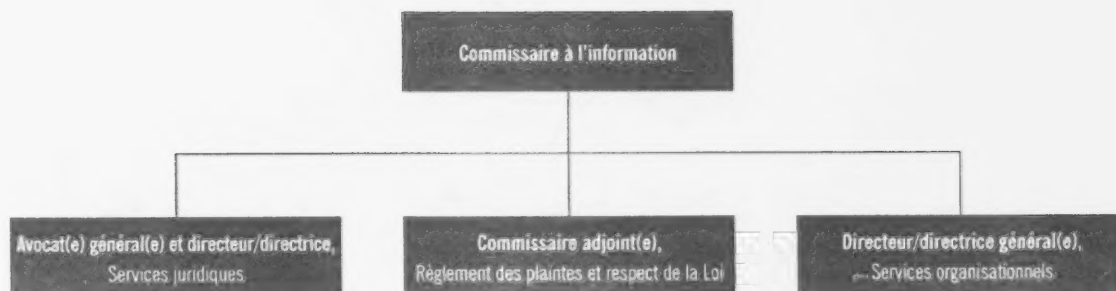
à la Cour fédérale du Canada les affaires qui soulèvent d'importants principes de droit ou d'interprétation juridique.

Nous encourageons les institutions fédérales à divulguer couramment leur information et à respecter le droit des Canadiens de demander et d'obtenir des renseignements au nom de la transparence et de la reddition de comptes.

Nous favorisons activement un plus grand accès à l'information au Canada grâce à des initiatives ciblées comme la Semaine du droit à l'information et un dialogue constant avec les Canadiens, le Parlement et les institutions fédérales.

Le Commissariat est financé grâce à des crédits annuels alloués par le Parlement. Vu sa petite taille, sa marge de manœuvre financière est limitée, 75 p. 100 de son budget de 12 millions de dollars étant consacré aux salaires. Au 1^{er} avril 2011, le Commissariat dispose d'un effectif de 106 équivalents temps plein, dont 98 employés permanents.

La structure organisationnelle du Commissariat à l'information est illustrée ci-dessous.



La **Direction du règlement des plaintes et du respect de la Loi** enquête sur les plaintes individuelles concernant le traitement des demandes d'accès, mène des activités de règlement des différends et, au besoin, émet des recommandations formelles aux institutions. La direction évalue également la conformité des institutions à leurs obligations en vertu de la Loi et effectue des enquêtes et analyses systémiques.

Les **Services juridiques** représentent la commissaire devant les tribunaux et offrent des conseils juridiques relativement aux enquêtes et aux questions législatives ou administratives. Ils suivent de près différents dossiers comportant des risques de litige pour le Commissariat ou l'accès à l'information en général. Ils assistent également les enquêteurs en leur fournissant des outils de référence à jour et adaptés à leurs besoins concernant les subtilités de la jurisprudence et leur évolution.

Les **Services organisationnels** assurent un leadership stratégique et institutionnel en ressources humaines, en gestion financière, en vérification interne et en technologie et gestion de l'information. Ils fournissent une orientation en matière de politiques et dirigent les relations externes avec une vaste gamme d'intervenants, notamment le Parlement, le gouvernement et les représentants des médias. Cette direction est également responsable du programme d'Accès à l'information et de protection des renseignements personnels au sein du Commissariat.

PLAINTES ET ENQUÊTES

En vertu de la Loi sur l'accès à l'information, toute personne qui fait une demande d'information à une institution fédérale et qui n'est pas satisfaite de la réponse qu'elle a reçue ou de la façon dont la demande a été traitée a le droit de porter plainte au Commissariat.

Le temps que prend une institution pour traiter une demande est un motif fréquent de plainte. Les institutions fédérales ont 30 jours pour traiter une demande, mais peuvent proroger ce délai pour un certain nombre de raisons — par exemple, lorsqu'elles doivent chercher un grand nombre de documents, consulter d'autres institutions ou informer des tiers. Elles doivent toutefois informer les demandeurs des prorogations avant la fin du délai initial de 30 jours. Les demandeurs peuvent aussi porter plainte en raison de cet avis ou de la durée des prorogations, ou encore parce qu'ils estiment que, de façon générale, le processus prend trop de temps.

Les plaintes que nous recevons se divisent en trois grandes catégories :

Plaintes administratives

- Prorogations : L'institution a prorogé le délai dont elle a besoin pour traiter la demande.
- Retards : L'institution n'a pas communiqué l'information dans les délais prévus dans la Loi.
- Frais à acquitter : Les droits exigés par l'institution étaient déraisonnables.
- Plaintes diverses, dont les suivantes :
 - Accès aux documents : L'institution n'a pas donné au demandeur la possibilité d'examiner l'information.

- Langue officielle : L'institution n'a pas fourni l'information dans la langue officielle demandée.
- Média substitut : L'institution n'a pas fourni l'information sous une forme qu'une personne ayant un handicap sensoriel peut utiliser.
- Autres motifs : Incluent les plaintes sur toute autre question liée à la demande ou à l'obtention d'information en vertu de la Loi.

Plaintes pour refus

- Exceptions : L'institution a soustrait les documents demandés de la communication en vertu de dispositions précises de la Loi. Par exemple : l'information a été obtenue à titre confidentiel auprès de gouvernements étrangers; l'information est liée à la sécurité de personnes, à la sécurité nationale ou à des intérêts commerciaux; les documents contiennent des renseignements personnels, ou l'information sera publiée dans les 90 jours à venir.
- Aucun document : L'institution n'a pas trouvé de documents relatifs à la demande.
- Réponse incomplète : L'institution n'a pas fourni toute l'information qu'elle devait communiquer relativement à la demande.

- Information exclue : L'institution n'a pas divulgué de l'information qui est exclue de la Loi, comme des publications, ou des documents de bibliothèque ou de musée.
- Sont également exclus les renseignements relatifs aux activités journalistiques, créatives ou de programmation de la Société Radio-Canada (SRC)¹. Les renseignements appartenant à Énergie atomique du Canada Ltée sont exclus, exception faite de l'information relative à son administration générale et au fonctionnement des installations nucléaires.

Plaintes relatives aux exceptions applicables aux documents confidentiels du Cabinet

- Accès aux documents refusé : L'institution n'a pas communiqué un document qui contenait de l'information confidentielle du Cabinet, car ce type de documents est exclu de la Loi.

La Loi prévoit que nous devons faire enquête sur toutes les plaintes que nous recevons et les enquêtes doivent être approfondies, impartiales et menées en privé. Même si la Loi ne prévoit pas de délais pour l'achèvement des enquêtes, nous nous efforçons d'y procéder le plus rapidement possible.

La commissaire est investie de vastes pouvoirs d'enquête. Cependant, il existe peu d'incitatifs pour les institutions à se conformer à la Loi et peu de conséquences dans le cas contraire. La commissaire ne peut pas ordonner le règlement d'une plainte de façon spécifique. Elle doit plutôt faire appel à la persuasion pour régler des différends ou renvoyer l'affaire à la Cour fédérale du Canada lorsqu'une institution n'a pas donné suite à sa recommandation de communiquer l'information.

¹ Au moment où nous rédigeons, la SRC est d'avis que la commissaire à l'information n'est pas habilitée à examiner ce genre de documents dans le cadre d'enquêtes sur des plaintes, et l'affaire est maintenant devant la Cour fédérale du Canada (pour plus de renseignements à ce sujet, voir page 51).

FAITS SAILLANTS

I. Amélioration dans la prestation de service

Plus d'efficacité pour accélérer et faciliter la divulgation

En 2010-2011, nous avons redoublé d'effort pour réduire l'inventaire de plaintes et maximiser la divulgation au profit des demandeurs d'accès à l'information (voir le **Chapitre 1**). Nous avons fermé plus de 2 000 dossiers de plainte pour une deuxième année consécutive. Nous avons diminué les temps de traitement, notamment en réglant un plus grand nombre de cas en moins de neuf mois. Nous devons cette réussite à la rationalisation de nos processus de réception et de règlement rapide au cours des deux dernières années, ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures claires pour le tri des plaintes et l'obtention de documents des institutions.

SOMMAIRE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, DE 2008-2009 À 2010-2011

	Plaintes reçues			Plaintes déposées par la commissaire			Total		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Plaintes reportées de l'année précédente	2 293	2 513	2 083	0	1	3	2 293	2 514	2 086
Nouvelles plaintes	2 018	1 653	1 810	1	36	18	2 019	1 689	1 828
Plaintes annulées pendant l'année*	28	s/o	s/o	0	s/o	s/o	28	s/o	s/o
Plaintes discontinuées pendant l'année	652	575	692	0	0	0	652	575	692
Plaintes résolues pendant l'année	s/o	s/o	18	s/o	s/o	0	s/o	s/o	18
Plaintes complétées pendant l'année	1 118	1 508	1 350	0	34	1	1 118	1 542	1 351
Total des plaintes fermées pendant l'année	1 770	2 083	2 060	0	34	1	1 770	2 117	2 061
Plaintes en suspens à la fin de l'exercice	2 513	2 083**	1 833***	1	3	20	2 514	2 086	1 853

* Nous avons cessé d'utiliser la catégorie « annulées » en juin 2008. Ces 28 plaintes ont été annulées avant ce changement.

** Dont 127 plaintes en suspens dans l'attente de l'issue d'un litige.

*** Dont 190 plaintes en suspens dans l'attente de l'issue d'un litige.

RÉSULTAT DES DOSSIERS

de plaintes fermés en 2010-2011, par type

Résultat des plaintes administratives (997 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (621)
- Non fondées (143)
- Résolues sans conclusion (5)
- Discontinué (224)
- Fondées avec recommandations – réglées (4)
- Fondées avec recommandations – non réglées (0)

PLAINTES ADMINISTRATIVES	Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations – réglées	Fondées avec recommandations – non réglées
Retards	312	15	133	0	3	0
Prorogations	201	66	58	0	1	0
Frais	48	28	5	0	0	0
Divers	60	34	28	5	0	0
	62 %	14 %	22 %	0,5 %	0,4 %	0 %

Nota : Les pourcentages peuvent ne pas correspondre à 100 en raison de l'arrondissement.

Résultat des plaintes de refus (1 015 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (241)
- Non fondées (296)
- Résolues sans conclusion (13)
- Discontinué (459)
- Fondées avec recommandations – réglées (2)
- Fondées avec recommandations – non réglées (4)

PLAINTES DE REFUS	Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations – réglées	Fondées avec recommandations – non réglées
Exceptions, incluant exclusions s. 68, 68.1 et 68.2	167	150	127	6	1	3
Délégation spéciale	18	11	41	4	0	1
Aucun document/ réponse incomplète	56	135	291	3	1	0
	24 %	29 %	45 %	1 %	0,2 %	0,4 %

Résultat des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet (49 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (10)
- Non fondées (30)
- Discontinué (9)
- Résolues sans conclusion (0)
- Fondées avec recommandations – réglées (0)
- Fondées avec recommandations – non réglées (0)

PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations – réglées	Fondées avec recommandations – non réglées
10	30	9	0	0	0
20 %	61 %	18 %	0 %	0 %	0 %

Enquêtes dignes de mention

Cette année encore, l'analyse de notre inventaire des plaintes et les efforts déployés pour trouver les meilleures stratégies de gestion des dossiers ont donné de bons résultats. Nous avons utilisé tous les outils et pouvoirs à notre disposition, y compris la tenue d'audiences sous serment et la présentation de rapports avec recommandations officielles à l'intention de certains dirigeants d'institutions. Parmi les stratégies les plus fructueuses, mentionnons l'approche de portefeuille qui nous a permis de concentrer nos efforts sur certaines institutions particulières et de regrouper des plaintes selon leur source, leur sujet ou leur type. Dans la plupart des cas où la plainte était fondée, nous avons réussi à négocier un règlement permettant aux demandeurs d'obtenir des renseignements complémentaires ou une information plus ample. Le **Chapitre 2** renferme des exemples de cas qui illustrent l'ensemble de ces approches.

Maximisation de la conformité

En 2010–2011, nous avons mis en œuvre le deuxième volet de notre plan triennal pour les fiches de rendement et les enquêtes systémiques. Nos évaluations du rendement de certaines institutions assujetties à la Loi depuis peu ont mis en lumière d'excellents résultats tout comme diverses difficultés et préoccupations (voir le **Chapitre 3**). Nous avons également suivi les progrès réalisés par les agences centrales et les institutions dans la mise en œuvre des recommandations précédentes visant à régler les problèmes liés aux délais. Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a qualifié nos fiches de rendement comme « un outil essentiel qui permet aux parlementaires de tenir le gouvernement responsable¹ ».

¹ Suivi au rapport de la commissaire à l'information sur les fiches de rendement 2008–2009, mars 2011, <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/403/ETHI/Reports/RP5010171/ethirp12/ethirp12-f.pdf>

Pour une jurisprudence claire et favorable à la divulgation

Un des rôles importants de la commissaire à l'information est d'intenter ou d'intervenir dans des actions en justice pour défendre ou clarifier les principes inhérents au droit fondamental d'accès à l'information gouvernementale, tout en contribuant au développement d'une jurisprudence qui favorise la divulgation. Parmi les instances notoires en 2010–2011, mentionnons le litige opposant la Société Radio-Canada et la commissaire à l'information, au terme duquel la Cour fédérale a confirmé le pouvoir de la commissaire d'ordonner la production de documents. La Cour fédérale examine actuellement un autre litige opposant la commissaire et la Société canadienne des postes. Pour la première fois, la Cour devra statuer sur l'interprétation de l'exception prévue à l'article 18.1, qui protège les intérêts financiers de certaines sociétés d'État. Le **Chapitre 4** renferme un résumé de ces affaires et d'autres cas.

II. Catalyser les synergies pour un régime d'accès de premier plan

Vu les attentes croissantes du public en matière de transparence et d'ouverture, l'année 2010–2011 a offert diverses occasions à la commissaire à l'information de présenter son point de vue sur la nécessité et les moyens de moderniser le régime d'accès à l'information. Nous avons assisté le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes dans ses efforts visant à arrimer différentes

initiatives en vue d'élaborer une stratégie de transparence gouvernementale et d'améliorer le régime d'accès à l'information. Nous avons collaboré avec de nombreux partenaires et intervenants afin d'approfondir et de partager les connaissances sur le plan des défis et des pratiques exemplaires.

III. Exercer une gouvernance responsable et efficace

Nous avons renforcé notre gouvernance cette année par des initiatives visant la gestion du talent et l'engagement des employés, par une infrastructure habilitante et sécuritaire et par une rétroaction sur nos risques, processus et contrôles, tout en rendant compte de nos activités au moyen de rapports clairs et substantiels. Nous avons également mené un exercice de planification stratégique pour nous guider vers les objectifs à atteindre et dans la façon de maximiser nos ressources pour y parvenir. L'élaboration d'un plan stratégique et l'optimisation de nos ressources limitées compte tenu des contraintes budgétaires représentent nos plus grandes réussites en matière de gouvernance en 2010–2011.

I. AMÉLIORATION DANS LA PRESTATION DE SERVICE

1. Plus d'efficacité pour accélérer et faciliter la divulgation

Pour la deuxième année consécutive, nous avons achevé plus de 2 000 enquêtes. Nous avons réduit le délai moyen de règlement des dossiers et avons continué à résorber notre inventaire de plaintes. Nous avons amélioré le rendement de notre processus de traitement des plaintes administratives afin d'axer davantage notre travail sur les plaintes liées aux refus dans le but de faciliter une plus grande divulgation de l'information. La proportion plus importante de cas de refus en suspens à la fin de l'exercice, et plus particulièrement de ceux relatifs à des questions de sécurité nationale et d'affaires internationales, révèle la complexité de notre charge de travail. Ces défis ont nécessité des démarches plus sophistiquées ainsi que l'utilisation plus fréquente des pouvoirs officiels.

LA VOIE VERS DES GAINS EN EFFICACITÉ

En 2010–2011, nous avons intensifié nos efforts de résorption de l'inventaire de plaintes et d'optimisation de la divulgation dans l'intérêt des demandeurs d'accès. Nous avons fermé plus de 2 000 dossiers pour la deuxième année consécutive. Nous avons amélioré le temps de traitement, notamment en réglant plus de dossiers en moins de neuf mois. Cette réussite est le fruit de la rationalisation de nos processus de réception et de règlement rapide au cours des deux dernières années ainsi que de la mise en œuvre de procédures claires pour le triage des plaintes et l'obtention des documents de diverses institutions. Nous avons collaboré avec les demandeurs et les institutions pour négocier les solutions les plus satisfaisantes possible.

La connaissance détaillée de notre charge de travail nous a permis de peaufiner et d'améliorer nos stratégies afin d'obtenir plus de résultats plus rapidement. L'année dernière, 82 % des plaintes que nous avons enregistrées visaient 16 institutions. Nous avons regroupé les plaintes par institution, type, objet ou demandeur afin de les régler simultanément. Grâce à cette méthode d'enquête axée sur le portefeuille, nous avons réglé plus de 1 200 plaintes, soit presque le tiers de notre inventaire, touchant 10 institutions. Les enquêtes exigeant d'abondantes

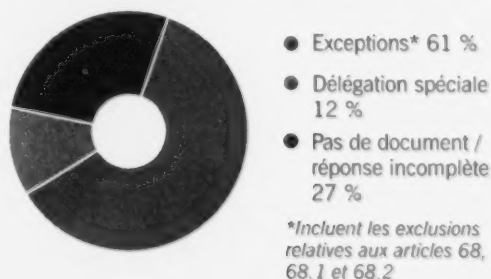
FIGURE 1. TYPES DE PLAINTES ENREGISTRÉES EN 2010–2011



Répartition des plaintes administratives



Répartition des plaintes de refus



ressources — notamment les plaintes déposées de longue date — et les dossiers requérant la connaissance de secteurs d'activité ou d'enjeux particuliers sont attribués à des équipes ou à des enquêteurs spécialisés.

Nous avons eu recours plus fréquemment aux pouvoirs officiels de la Commissaire pour aborder les questions de non-respect persistant de la Loi, ainsi que les dossiers complexes soulevant des questions litigieuses. Par exemple, le dossier délicat de l'ingérence politique à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous a imposé de mener plusieurs audiences sous serment en étant assistés par un avocat spécialisé afin de protéger les droits de toutes les parties impliquées et de garantir l'équité procédurale. Dans son rapport de conclusions, la commissaire a formulé plusieurs recommandations que la ministre a acceptées. Cette institution a élaboré un plan d'action complet visant à prévenir les cas d'ingérence de ce type.

Nos unités d'enquête — dont la dotation est complète grâce à notre recrutement intensif depuis deux ans — ont bénéficié d'une formation ciblée et adaptée à nos besoins opérationnels. Cette formation a été axée sur des domaines d'enquête particuliers, ainsi que sur l'application et l'interprétation de la loi afin de nous permettre de mener rapidement des enquêtes sur les

secteurs d'intérêt pertinents. Notre perfectionnement professionnel nous permet de préparer efficacement les enquêteurs débutants à mener des enquêtes plus complexes et épineuses.

PLUS DE DOSSIERS FERMÉS...

En 2010-2011, nous avons enregistré 1 828 nouvelles plaintes, dont 18 émanant de la commissaire elle-même. Ce chiffre représente une hausse de 8 % par rapport au nombre de plaintes enregistrées l'année précédente (1 689). La tendance récente se poursuit, à savoir les plaintes administratives et liées aux refus représentent à peu près le même pourcentage des nouvelles plaintes, comme le démontre la **Figure 1** (page 12).

Nous avons fermé 2 061 dossiers, ce qui a réduit notre inventaire de 11 % (233 dossiers). Comme l'indique le **Tableau 1**, cette baisse importante de notre inventaire est la deuxième en deux ans. Depuis 2008-2009, nous avons réduit notre inventaire de 28 %. À la fin de 2010-2011, 1 853 plaintes étaient en suspens, dont 190 dossiers dans l'attente de l'issue d'un litige (127 reportés de l'exercice 2009-2010 et 63 de l'exercice 2010-2011). Ce chiffre est à comparer aux 2 083 dossiers reportés de l'exercice antérieur.

TABEAU 1. SOMMAIRE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, DE 2008-2009 À 2010-2011

	Plaintes reçues			Plaintes déposées par la commissaire			Total		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Plaintes reportées de l'année précédente	2 293	2 513	2 083	0	1	3	2 293	2 514	2 086
Nouvelles plaintes	2 018	1 653	1 810	1	36	18	2 019	1 689	1 828
Plaintes annulées pendant l'année*	28	s/o	s/o	0	s/o	s/o	28	s/o	s/o
Plaintes discontinuées pendant l'année	652	575	692	0	0	0	652	575	692
Plaintes résolues pendant l'année	s/o	s/o	18	s/o	s/o	0	s/o	s/o	18
Plaintes complétées pendant l'année	1 118	1 508	1 350	0	34	1	1 118	1 542	1 351
Total des plaintes fermées pendant l'année	1 770	2 083	2 060	0	34	1	1 770	2 117	2 061
Plaintes en suspens à la fin de l'exercice	2 513	2 083**	1 833***	1	3	20	2 514	2 086	1 853

* Nous avons cessé d'utiliser la catégorie « annulées » en juin 2008. Ces 28 plaintes ont été annulées avant ce changement.

** Dont 127 plaintes en suspens dans l'attente de l'issue d'un litige.

*** Dont 190 plaintes en suspens dans l'attente de l'issue d'un litige.

...EN MOINS DE TEMPS

Nous avons également réduit le délai moyen de clôture des enquêtes de 8 %, en le faisant passer de 443 jours en 2009-2010 à 401 jours en 2010-2011. Comme l'indique la **Figure 2**, le nombre de dossiers réglés en 9 mois ou moins a augmenté, passant de 840 plaintes (soit 40 % de tous les dossiers terminés) à 1 087 plaintes (soit 53 % de tous les dossiers terminés). Nous prévoyons continuer à abaisser le délai de traitement moyen des dossiers puisque nous nous efforçons de résorber notre inventaire de plaintes pour le ramener à un niveau gérable.

FIGURE 2. DÉLAI DE TRAITEMENT DES PLAINTES, DE 2008-2009 À 2010-2011

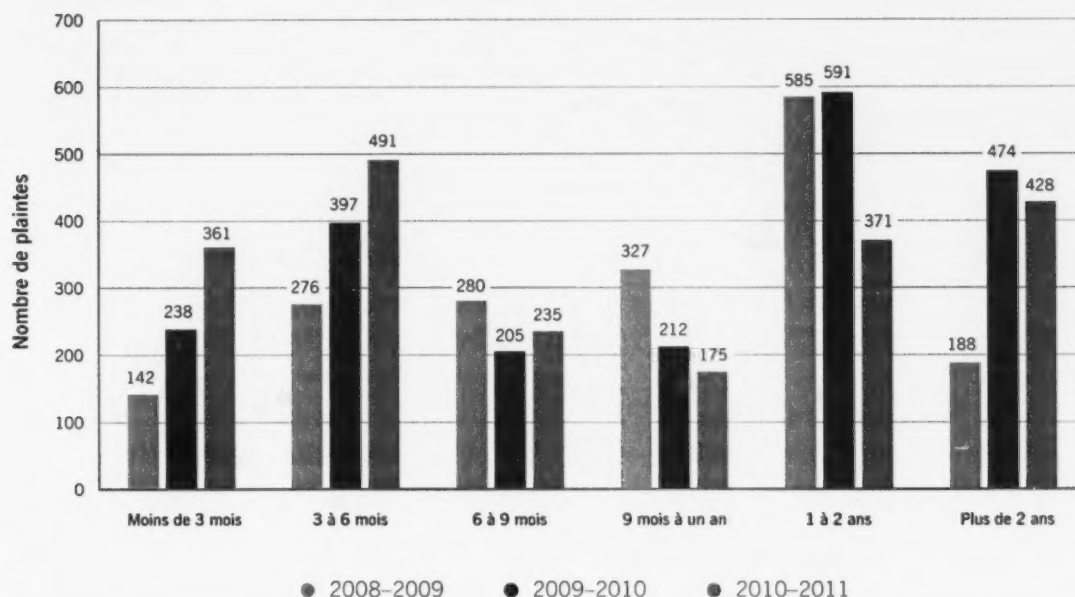
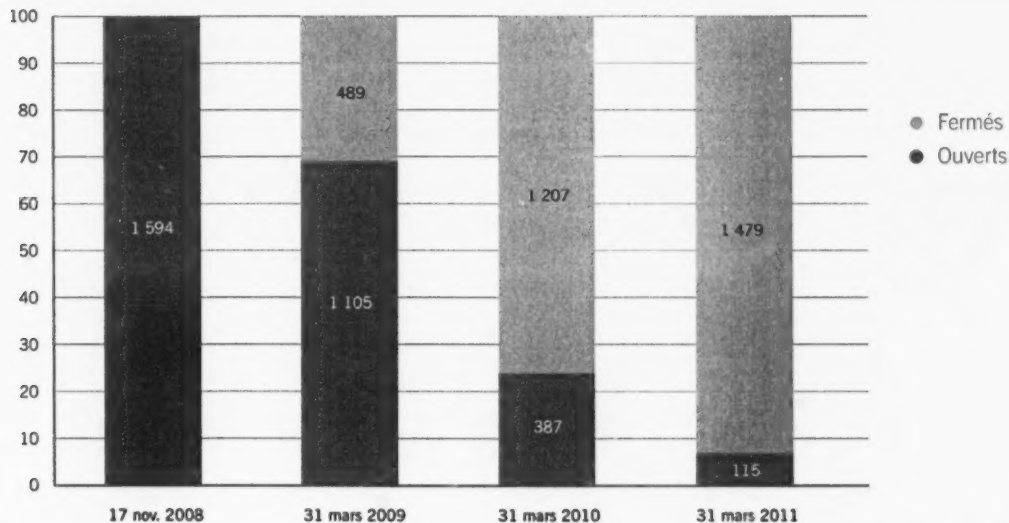


FIGURE 3. ÉTAT DES DOSSIERS DE PLAINTE DE LONGUE DATE, DE NOVEMBRE 2008 À MARS 2011



RÉGLER LES VIEUX DOSSIERS

Une autre réussite importante est celle de la nette diminution de nos dossiers plus anciens. Comme l'indique la **Figure 3**, il ne reste plus que 115 dossiers datant d'avant 2008–2009, l'exercice pendant lequel nous avons commencé à rationaliser nos processus et à prendre des mesures décisives pour nos enquêtes. Ce chiffre représente une réduction globale de 93 %. Complexes et litigieux, ces dossiers anciens sont les plus difficiles à régler à cause de leurs enjeux et du temps écoulé. Près de 30 % d'entre eux sont liés à des questions de sécurité nationale et d'affaires internationales. Nous avons réussi à régler le plus vieux dossier de notre inventaire, qui datait de 2002.

ACCÉLÉRER LE RÈGLEMENT DES PLAINTES ADMINISTRATIVES

Comme l'indique le **Tableau 2**, nos réussites sont pour l'instant essentiellement attribuable aux mesures que nous avons prises pour régler rapidement les plaintes administratives, conformément à notre *Directive sur les pratiques pour le triage des plaintes*¹. En règle générale, les plaintes

administratives sont liées à des délais, des prorogations de délai, des frais et des questions similaires. Nous voulons régler 85 % de ces plaintes en 3 mois afin que nos enquêteurs puissent se concentrer davantage sur les plaintes liées aux refus, qui soulèvent des questions de fond et qui sont problématiques. En 2010–2011, 32 % de toutes les plaintes administratives réglées l'ont été en 3 mois. Ce chiffre est à comparer à 17 % en 2009–2010 et à seulement 10 % en 2008–2009, avant la mise en œuvre de notre plan d'action à la suite de la vérification des processus de réception et de règlement rapide.²

Ces progrès sont également le fruit des gains de rendement à l'étape de la réception. Nous avons amélioré notre méthode de collecte et d'enregistrement des renseignements nécessaires pour les enquêtes. Notre analyse, triage et inscription des plaintes administratives nous prend maintenant 7 jours au plus à partir de la date de réception, comparativement à 19 jours en 2008–2009. Nous avons réduit le temps requis pour nous procurer des documents auprès des institutions, conformément à la *Directive sur les pratiques*, en le faisant passer de 95 à 15 jours (voir le **Tableau 3**).³

TABEAU 2. PLAINTES ADMINISTRATIVES EN FIN D'EXERCICE, DE 2006–2007 À 2010–2011

		2006–2007		2007–2008		2008–2009		2009–2010		2010–2011	
		Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire
Plaintes administratives	Retards	389	23,9 %	195	8,5 %	156	6,2 %	133	6,4 %	152	8,2 %
	Frais	39	2,4 %	121	5,3 %	144	5,7 %	62	3,0 %	43	2,3 %
	Divers	92	5,6 %	115	5,0 %	97	3,9 %	70	3,4 %	64	3,5 %
	Prorogations	211	12,9 %	528	23,0 %	280	11,1 %	151	7,2 %	91	4,9 %
	Total des plaintes administratives en % de tout l'inventaire	731	44,8 %	959	41,8 %	677	26,9 %	416	19,9 %	350	18,9 %

¹ Directive sur les pratiques pour le triage des plaintes, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

² Vérification interne, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-int-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx#

³ Directive sur les pratiques, Demande de documents auprès des institutions, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_req-rec-inst-dem-doc-inst.aspx

TABEAU 3. DURÉE DES ÉTAPES D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES ADMINISTRATIVES, de 2008-2009 à 2010-2011

Enquête		Nombre moyen de jours par étape			
		Cible	Réel		
			2008-2009*	2009-2010	2010-2011**
Réception	Enregistrement	7	19	9	7
	Notification	3	17	7	2
	Obtention des documents	10	95	24	15
Enquête	Attribution	7	4	6	22
	Recueil des éléments de preuve	57	36	64	42
	Approbation de la direction	6	7	6	2
Durée totale de l'enquête de la réception à la fermeture du dossier		90	214	145	106

* L'exercice 2008-2009 ne représente pas une année complète puisque le processus de réception a été mis en œuvre pour la première fois en juin 2008.

** En 2010-2011, nous avons reçu 237 plaintes déposées en même temps par une seule personne. Au lieu de suivre le processus de réception habituel, nous avons cherché à les régler en appliquant une méthode de gestion spéciale pour ces dossiers. Si on inclut ces derniers, la durée moyenne générale des enquêtes s'élève à 136 jours.

Définitions

Enregistrement	Réception, analyse, triage et inscription des plaintes
Notification	Accusé de réception aux plaignants et envoi d'un avis à une institution en vertu de l'article 32
Obtention des documents	Demande et réception des documents des institutions et préparation des dossiers pour les enquêteurs
Attribution	Attribution des plaintes à un enquêteur afin que l'enquête puisse commencer
Recueil des éléments de preuve	Enquête et formulation d'une conclusion
Approbation de la direction	Approbation d'une conclusion et fermeture du dossier d'enquête

Comme la dotation de l'Unité de réception et de règlement rapide était incomplète pendant les premiers mois de l'exercice, notre capacité d'attribuer rapidement les nouveaux dossiers aux enquêteurs en a souffert. Quand les personnes récemment recrutées seront plus expérimentées, nous sommes convaincus que nous continuerons à nous rapprocher de nos objectifs. Afin de régler efficacement les plaintes administratives pendant cet exercice, nous avons sollicité et obtenu la coopération de diverses institutions, notamment la Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'Agence de revenu du Canada, le ministère de la Justice, le ministère des Finances, Bibliothèque et Archives Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

ÉLABORER DES STRATÉGIES DE GESTION DES DOSSIERS

Grâce à l'amélioration et à la précision accrue des rapports que nous avons établis, nous avons suivi de très près notre inventaire de plaintes, en l'analysant régulièrement pour déterminer la façon la plus efficace de gérer les diverses plaintes que nous recevons. Nous avons utilisé fréquemment et amélioré notre méthode d'enquête axée sur le portefeuille, entre autres stratégies de gestion des dossiers.

STRATÉGIES DE GESTION DES DOSSIERS

Triage des plaintes

Nous évaluons toutes les nouvelles plaintes à leur réception pour savoir si nous pouvons les régler rapidement grâce à un processus de règlement rapide ou en leur attribuant un niveau de priorité. Notre objectif est de régler toutes les plaintes administratives dans les 90 jours civils à partir de la date de réception. Nous pouvons également tenter de régler rapidement certaines plaintes liées à des refus. De plus, une plainte peut être traitée en priorité parce qu'elle est urgente ou que ses retombées sont susceptibles d'être importantes pour les Canadiens. On suit ensuite l'enquête de près pour qu'elle s'achève dans les meilleurs délais. (Voir notre directive sur les pratiques de triage des plaintes⁴ pour obtenir de plus amples renseignements.)

Approche de portefeuille

Il est possible de regrouper un nombre important de plaintes similaires de notre inventaire par institution, plaignant, type de plainte ou objet. Elles sont ensuite attribuées à des enquêteurs ou à des équipes d'enquêteurs désignés en fonction de leurs compétences, savoir ou expérience. Ces équipes définissent les méthodes de traitement des plaintes les plus efficaces, puis élaborent et mettent en œuvre un plan d'enquête. Selon le niveau de complexité des plaintes, ces équipes peuvent bénéficier de l'assistance d'un directeur et d'un avocat principal. Grâce à cette méthode, les enquêteurs comprennent mieux l'objet des plaintes et les circonstances qui les ont précédées. Cette expertise permet d'effectuer des gains de rendement, de mettre au point de meilleures façons de répondre aux plaignants et d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

Dates d'engagement

La négociation d'une date d'engagement s'avère souvent efficace pour aider un demandeur d'accès à obtenir le plus rapidement possible la réponse d'une institution, quand la date limite légale a été dépassée. Quand nous déterminons qu'un délai ou une prorogation de délai est fondé, nous pouvons tenter de négocier une date raisonnable à laquelle l'institution s'engage à fournir une réponse définitive au plaignant. Pour ce faire, nous tenons compte pour cela de plusieurs facteurs, y compris des faits révélés par l'enquête, des arguments des parties, du degré de coopération de l'institution et de ses antécédents de respect des échéances ou des dates d'engagement.

Intervention de gestion rapide

Nous suivons de près la progression de nos dossiers et nous soulevons rapidement les questions préoccupantes auprès des hauts fonctionnaires des institutions, s'il y a lieu. Ce suivi attentif nous permet d'établir des priorités pour l'ordre du jour de nos réunions régulières entre les sous-ministres et la direction du Commissariat pour discuter du milieu de travail des institutions, des difficultés qu'elles rencontrent

pour permettre l'accès rapide à l'information et des meilleures méthodes de collaboration à appliquer pour régler les plaintes. Ces réunions de haut niveau permettent également de repérer les problèmes systémiques qui gagneraient à être résolus grâce à une solution généralisée, impliquant les organismes centraux et les législateurs.

Comité d'examen des cas spéciaux

Un comité de hauts responsables où tous les services de l'organisation sont représentés se réunit au besoin pour examiner les dossiers qui présentent de nouveaux défis pour le processus d'enquête afin de définir la marche à suivre, y compris la formulation de recommandations aux institutions.

Audiences sous serment

L'article 36 de la *Loi sur l'accès à l'information* confère explicitement à la commissaire des pouvoirs d'enquête, dont celui de mener des audiences sous serment. La réception d'éléments de preuve sous serment se produit notamment pendant ces enquêtes, souvent à la demande des témoins, susceptibles d'être représentés par des avocats. Nous retenons habituellement les services d'un avocat spécialisé pour mener des audiences sous serment afin de garantir l'équité procédurale et la justice naturelle.

Plan d'action pour les demandes faisant l'objet d'un litige

Étant donné l'importance du nombre de plaintes en attente de l'issue d'un litige, nous avons conçu et mis en œuvre un plan de traitement des dossiers en cours d'enquête et des plaintes que nous recevons sur les mêmes questions, comme l'accès aux dossiers de Radio Canada sur ses activités journalistiques, créatives ou de programmation. Les enquêteurs informent les plaignants de tous les dossiers qui leur sont attribués qu'ils sont placés en suspens dans l'attente de la fin de l'action en justice. Ces dossiers sont identifiés efficacement par notre système de gestion des cas afin de faciliter ultérieurement leur récupération et leur traitement. Les nouveaux plaignants reçoivent une lettre de réception type les avisant de l'action en justice en cours et du placement de leur dossier en attente. Elle contient également des instructions aux fins du suivi, ainsi que, le cas échéant, sur la démarche à suivre pour l'enquête sur les autres questions.

Examen régulier de l'inventaire de plaintes les plus anciennes

Nous suivons une démarche stratégique pour clore les dossiers de longue date, notamment en examinant régulièrement notre inventaire. Les dossiers qui ont peu progressé ou pas du tout dans le cadre de nos processus d'enquête ordinaires sont attribués à une équipe spécialisée, formée d'enquêteurs chevronnés. Ceux-ci examinent attentivement chaque aspect de ces dossiers et collaborent avec les plaignants et les institutions pour surmonter les impasses et amener les dossiers vers une résolution.

⁴ Commissariat à l'information du Canada, *Directive sur les pratiques pour le triage des plaintes*, http://www.oic-ci.gc.ca/fr/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx.

Nos enquêteurs se spécialisent dans certains types et thèmes de plaintes, dans certains plaignants et dans certaines institutions. Cela leur permet de créer des relations de travail avec les intervenants, de devenir des experts dans l'objet des plaintes qu'ils traitent fréquemment et de mieux comprendre les circonstances qui précèdent les plaintes. Ils travaillent avec les plaignants et les institutions pour prioriser les plaintes déposées en bloc ou de longue date. Dans certains cas, le plaignant peut décider de regrouper ou d'annuler certains dossiers afin que nous puissions régler plus rapidement les cas qui lui importent le plus.

En 2010-2011, nous avons consacré beaucoup d'attention aux dossiers impliquant l'Agence du revenu du Canada (ARC). Comme l'indique le **Tableau 4**, l'ARC a fait l'objet du plus grand nombre de plaintes déposées au Commissariat pour la troisième année consécutive (plus de 20 % de notre inventaire). Un large éventail de problèmes a nui au respect de la Loi par l'ARC : un inventaire de demandes, de multiples demandes émanant de deux personnes, un important volume de dossiers à examiner, l'application générale d'exceptions et le manque de ressources. Ces problèmes se sont traduits par des centaines de plaintes sur les délais et par de nombreuses plaintes liées aux frais et aux refus.

Nous avons examiné toutes les plaintes déposées contre cette institution et nous avons appris à mieux connaître ses activités de base. Nous avons défini des méthodes d'enquête pour différents groupes de plaintes, que nous avons abordées avec des hauts fonctionnaires de l'ARC. Nous avons attribué l'enquête sur 40 cas liés à des refus de nature similaire, complexes et volumineux, à une petite équipe d'enquêteurs. Tirant pleinement parti de ses pouvoirs, la commissaire elle-même a porté plainte sur ce que le Commissariat a estimé être un dossier de refus, quand l'ARC n'a pas respecté la date d'engagement négociée avec lui. La commissaire voulait que cette institution traite cette plainte en priorité, et s'efforce de la régler.

Nous avons chargé deux enquêteurs de traiter plus de 240 plaintes déposées depuis quelques années par la même personne ayant auparavant présenté de multiples demandes pour les mêmes raisons. Dans un souci d'efficacité, les enquêteurs ont regroupé toutes ces plaintes en 29 plaintes selon leur objet, et les enquêtes sont en cours. Un autre enquêteur a résolu, par médiation, des centaines de plaintes sur des délais, déposées par une personne demandant fréquemment l'accès à l'information. Avec la collaboration de l'institution, l'enquêteur a négocié un barème tarifaire pour des types de demande particuliers que le demandeur prévoit présenter régulièrement.

TABLEAU 4. NOUVELLES PLAINTES EN 2010-2011 *

Institution	Nombre de plaintes
Agence du revenu du Canada	502
Société Radio-Canada	183
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	88
Citoyenneté et Immigration Canada	84
Service correctionnel Canada	82
Santé Canada	81
Transports Canada	77
Gendarmerie royale du Canada	69
Défense nationale	68
Bureau du Conseil privé	57
Affaires indiennes et du Nord Canada	47
Société canadienne des postes	41
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	31
Ministère de la Justice Canada	30
Agence des services frontaliers Canada	29
Bibliothèque et Archives Canada	29
Autres (55 institutions)	330
Total	1 828

* Comprend 18 plaintes déposées par la commissaire

TABLEAU 5. RÉSULTAT DES PLAINTES FERMÉES AVEC CONCLUSION, PAR INSTITUTION EN 2010-2011

Institution	Total	Fondées	Non fondées
Agence du revenu du Canada	252	216	36
Société Radio-Canada	100	48	52
Gendarmerie royale du Canada	75	25	50
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	70	54	16
Citoyenneté et Immigration Canada	65	40	25
Défense nationale	64	44	20
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	62	29	33
Transports Canada	59	47	12
Service correctionnel Canada	58	27	31
Bureau du Conseil privé	52	34	18
Industrie Canada	47	24	23
Santé Canada	42	36	6
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	37	24	13
Affaires indiennes et du Nord Canada	26	23	3
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	23	19	4
Ministère de la Justice Canada	23	13	10
Autres (64 institutions)	296	179	117
Total	1 351	882	469

Nous avons également enquêté sur plusieurs autres plaintes complexes et volumineuses liées à des refus. Grâce à ce travail ciblé, nous avons réussi à régler 252 dossiers impliquant cette institution (**Tableau 5**). L'ARC a révisé son ordonnance de délégation de pouvoirs afin d'accroître les pouvoirs du coordonnateur de l'accès à l'information. L'Agence a également élaboré un plan complet pour redresser la situation en résolvant ses problèmes de dotation, de formation, de traitement des demandes et son inventaire afin de mieux contrôler son rendement et de mieux respecter la Loi. Les fiches de rendement 2008-2009⁵ et les fiches de rendement 2009-2010 contiennent de plus amples renseignements à ce sujet⁶.

TIRER PLEINEMENT PARTI DE NOS POUVOIRS OFFICIELS

La *Loi sur l'accès à l'information* nous confère d'importants pouvoirs d'enquête et nous nous en prévalons au besoin pour faire progresser nos enquêtes. Ils vont de la demande des documents pertinents à une institution, en la contraignant, s'il le faut, à nous les communiquer, à des entretiens en privé avec des personnes, à la conduite d'entrevues, aux occasions que nous donnons aux plaignants et aux institutions de

présenter des observations de vive voix et par écrit et à la recherche de témoignages sous serment.

Dans certains cas, nous pouvons mener des audiences sous serment pour recueillir des preuves en minimisant les délais, tout en garantissant l'équité procédurale et la justice naturelle. Dans le cadre de ces audiences sous serment, nous pouvons contraindre des témoins à se présenter à l'audience et à communiquer des documents, les interroger sous serment avec l'assistance d'un avocat-expert et prononcer des ordonnances de confidentialité pour les témoins et les avocats afin de sauvegarder l'intégrité de notre processus d'enquête interne. Si nous découvrons une preuve d'infraction, nous pouvons divulguer cette information au procureur général du Canada.

Quand nous déterminons qu'une plainte est fondée, la commissaire fait rapport de sa conclusion au plaignant et à l'institution. Quand elle décide de formuler des recommandations officielles au responsable de l'institution pour résoudre le problème en question (rapport aux termes du paragraphe 37(1)), elle lui donne l'occasion d'y répondre avant de communiquer son rapport au plaignant.

⁵ Fiche de rendement : http://www.oic-ci.gc.ca/ra/tp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009_21.aspx

rapport sur les progrès accomplis : http://www.oic-ci.gc.ca/ra/tp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2009-2010_follow-up-suivi_2008-2009_1.aspx

En 2010–2011, la commissaire a jugé nécessaire de rédiger sept rapports sur des plaintes fondées, en formulant des recommandations au responsable de l'institution en question. C'est presque deux fois plus de rapports que pendant l'exercice précédent⁶. Nous avons également assigné de nombreuses personnes à communiquer des documents et avons prononcé de nombreuses ordonnances de confidentialité. Nous avons mené 24 audiences sous serment sur des dossiers d'ingérence présumée dans le processus d'accès à l'information.

UNE CHARGE DE TRAVAIL PLUS COMPLEXE

Nos réussites au chapitre de la résolution rapide des plaintes administratives et de la réduction globale de notre inventaire ont modifié la nature et la complexité de notre charge de travail. En 2007–2008, au moment de l'élaboration de notre modèle de gestion actuel, l'inventaire de plaintes (2 293 cas) était composé quasiment également de dossiers

administratifs (41 %) et les dossiers liés à des refus (49 %). En 2010–2011, les dossiers liés à des refus, qui ont tendance à donner lieu à des enquêtes plus complexes, représentaient 80 % (plus de 1 400 cas) de notre charge de travail (**Figure 4**).

FIGURE 4. INVENTAIRE PAR GROUPE DE PLAINTES, AU 31 MARS 2011



- Plaintes de refus 80 %
- Plaintes administratives 19 %
- Plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet 1 %

TABEAU 6. INVENTAIRE DE FIN D'EXERCICE PAR TYPE DE PLAINTES, DE 2006–2007 À 2010–2011

		2006–2007		2007–2008		2008–2009		2009–2010		2010–2011	
		Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire	Total	% inventaire
Plaintes en inventaire en fin d'exercice	Plaintes administratives										
	Retards	389	23,9 %	195	8,5 %	156	6,2 %	133	6,4 %	152	8,2 %
	Frais	39	2,4 %	121	5,3 %	144	5,7 %	62	3,0 %	43	2,3 %
	Divers	92	5,6 %	115	5,0 %	97	3,9 %	70	3,4 %	64	3,5 %
	Prorogations	211	12,9 %	528	23,0 %	280	11,1 %	151	7,2 %	91	4,9 %
	Total des plaintes administratives en % de tout l'inventaire	731	44,8 %	959	41,8 %	677	26,9 %	416	19,9 %	350	18,9 %
Plaintes en inventaire en fin d'exercice	Plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet										
		154	9,4 %	193	8,4 %	113	4,5 %	43	2,1 %	16	0,9 %
	Plaintes de refus										
	Exceptions*	382	23,4 %	514	22,4 %	803	31,9 %	842	40,4 %	926	50,0 %
	Aucun document/réponse incomplète	249	15,3 %	452	19,7 %	656	26,1 %	501	24,0 %	248	13,4 %
		114	7,0 %	175	7,6 %	265	10,5 %	284	13,6 %	313	16,9 %
		745	45,7 %	1 141	49,8 %	1 724	68,6 %	1 627	78,0 %	1 487	80,2 %
Total		1 630	100,0 %	2 293	100,0 %	2 514	100,0 %	2 086	100,0 %	1 853	100,0 %

*Incluent les exclusions relatives aux articles 68, 68.1 et 68.2

Remarque : l'augmentation importante des plaintes en 2007–2008 s'explique par les retombées de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, en vertu de laquelle la législation en matière de l'accès à l'information s'applique à 70 nouvelles institutions.

⁶ Commissariat à l'information du Canada, Rapport annuel 2009-2010, « Des enquêtes efficaces qui garantissent le respect des droits des demandeurs », http://www.oic-ci.gc.ca/fra/ip-pr_ar-ra_2009-2010_7.aspx

Le **Tableau 6** fait ressortir l'évolution du pourcentage de plaintes administratives et de plaintes liées à des refus depuis quelques années. Cette évolution s'explique par les conséquences positives des premières mesures mises en œuvre en 2008-2009 pour rationaliser le traitement des plaintes administratives. Point plus important, il révèle l'augmentation régulière des dossiers de « délégation spéciale » au sein de l'inventaire. Il s'agit de cas soulevant des questions de sécurité nationale et d'affaires internationales, dont les enquêtes doivent respecter des exigences particulières. En 2010-2011, les dossiers de délégation spéciale représentaient 12 % des nouveaux dossiers liés à des refus. De plus, 6 % des nouveaux dossiers liés à des refus (38 dossiers, dont 1 à l'initiative de la commissaire) étaient estimés prioritaires, c'est-à-dire « urgents » ou susceptibles d'entraîner des « répercussions appréciables » pour les Canadiens, selon les critères en vigueur⁷.

Étant donné les défis associés à notre charge de travail actuelle, la direction a lancé un processus de consultation de toutes les unités d'enquête à la fin de l'exercice afin d'évaluer, de peaufiner ou de mettre au point des méthodes, des formations et des outils pour nos enquêtes, pour gérer efficacement les plaintes

liées à des refus et les dossiers complexes. Notre but consiste à améliorer l'efficacité et la rapidité des enquêtes, tout en optimisant la divulgation de l'information et le respect de la Loi. Nous continuerons à faire porter plus particulièrement nos efforts sur les dossiers de sécurité nationale et d'affaires internationales, comme ces questions continueront vraisemblablement à retenir l'attention et à susciter de la réticence à l'égard de la divulgation.

Au mois de mars 2011, nous avons également lancé une vérification interne de nos processus d'enquête. Nous prévoyons que toutes les retombées positives de cette vérification équivaldront à celles de la vérification précédente de l'Unité de réception et de règlement rapide (voir la réponse de la direction au rapport de vérification de mai 2009 et le plan d'action⁸). La mise en œuvre du nouveau système de gestion des cas (InTrac) permettra d'autres gains de rendement en uniformisant les processus d'enquête et de documentation, le suivi des dossiers ainsi que l'exhaustivité de l'information utilisée dans les prises de décisions.

RÉSULTAT DES DOSSIERS DE PLAINTE FERMÉS EN 2010-2011, PAR TYPE

Résultat des plaintes administratives (997 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (621)
- Non fondées (143)
- Résolues sans conclusion (5)
- Discontinué (224)
- Fondées avec recommandations - réglées (4)
- Fondées avec recommandations - non réglées (0)

PLAINTES ADMINISTRATIVES	Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations - réglées	Fondées avec recommandations - non réglées
Retards	312	15	133	0	3	0
Prorogations	201	66	58	0	1	0
Frais	48	28	5	0	0	0
Divers	60	34	28	5	0	0
	62 %	14 %	22 %	0,5 %	0,4 %	0 %

Nota : Les pourcentages peuvent ne pas correspondre à 100 en raison de l'arrondissement.

⁷ Directive sur les pratiques pour le triage des plaintes, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx.

⁸ Vérification interne sur l'Unité de réception et de règlement rapide, mai-septembre 2009, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-int-cor_int-aud-ver-int.aspx#.

Résultat des plaintes de refus (1 015 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (241)
- Non fondées (296)
- Résolues sans conclusion (13)
- Discontinué (459)
- Fondées avec recommandations – réglées (2)
- Fondées avec recommandations – non réglées (4)

PLAINTES DE REFUS	Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations – réglées	Fondées avec recommandations – non réglées
Exceptions, incluant exclusions s. 68, 68.1 et 68.2	167	150	127	6	1	3
Délégation spéciale	18	11	41	4	0	1
Aucun document/ réponse incomplète	56	135	291	3	1	0
	24 %	29 %	45 %	1 %	0,2 %	0,4 %

Résultat des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet (49 plaintes)



- Fondées, réglées sans recommandations (10)
- Non fondées (30)
- Discontinué (9)
- Résolues sans conclusion (0)
- Fondées avec recommandations – réglées (0)
- Fondées avec recommandations – non réglées (0)

PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET	Fondées, réglées sans recommandations	Non fondées	Discontinué	Résolues sans conclusion	Fondées avec recommandations – réglées	Fondées avec recommandations – non réglées
	10	30	9	0	0	0
	20 %	61 %	18 %	0 %	0 %	0 %

2. Enquêtes dignes de mention

Cette année encore, les efforts que nous avons déployés pour analyser la charge de travail et trouver les stratégies les plus efficaces de gestion des cas ont donné de bons résultats. Nous avons fait plein usage de tous les outils et pouvoirs mis à notre disposition, y compris la conduite d'audiences sous serment et de rapports assortis de recommandations officielles remis aux responsables des institutions. Entre autres stratégies fructueuses, mentionnons l'approche de portefeuille qui met l'accent sur des institutions particulières et le regroupement des plaintes selon leur source, leur sujet ou leur type. Dans la plupart des cas où la plainte était bien fondée, nous avons réussi à négocier un règlement permettant aux demandeurs d'obtenir des renseignements complémentaires ou davantage exhaustifs.

AMÉLIORATION DES RAPPORTS GRÂCE À UN CLASSEMENT PLUS PRÉCIS

Depuis le 1^{er} avril 2010, nous utilisons de nouvelles catégories de classement⁴ pour décrire l'issue d'une enquête. Ce classement plus précis reprend la terminologie de l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*, à savoir

- bien fondée et
 - réglée sans recommandations
 - réglée avec recommandations
 - non réglée
- non fondée
- résolue sans conclusion
- discontinuée

Ce nouveau classement est avantageux à plusieurs égards. Il reflète plus fidèlement l'étendue de notre intervention et la bonne volonté dont font preuve les institutions pour résoudre la question. Comme l'illustrent certaines des conclusions d'enquête, la catégorie « résolution sans conclusion » peut également favoriser le règlement de plaintes par négociation sans compromettre les droits protégés par la Loi.

Cette section contient des exemples d'enquêtes dignes de mention qui ont été terminées en 2010–2011. Elles mettent en lumière certaines des stratégies et approches que nous avons utilisées, telles que la conduite d'audiences sous serment, l'envoi de rapports aux responsables des institutions, l'approche de portefeuille ou la négociation de dates d'engagement. D'autres conclusions d'enquête illustrent les principes importants à respecter dans le traitement des demandes d'accès, tels que l'obligation de prêter assistance et l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire dans l'équilibre entre la protection des renseignements personnels et la divulgation dans l'intérêt public. D'autres conclusions décrivent l'issue de notre travail d'enquête ayant facilité l'établissement de solutions « négociées » aux plaintes ou ayant conduit à une divulgation supplémentaire au bénéfice des demandeurs d'accès.

TIRER PLEINEMENT PARTI DE NOS POUVOIRS

Cette année, la commissaire a jugé nécessaire de remettre sept rapports de plaintes bien fondées avec recommandations au responsable de l'institution. Trois de ces cas ont finalement été réglés. Les quatre cas qui n'ont pas été réglés faisaient partie de l'inventaire de nos anciens dossiers et sont maintenant devant les tribunaux. Dans trois de ces cas, la commissaire a introduit un recours en justice au nom du plaignant, et dans le quatrième, c'est le plaignant qui a saisi la cour du dossier.

Rapports de plaintes bien fondées avec recommandations au responsable de l'institution – Régées

INGÉRENCE DANS UNE DEMANDE D'ACCÈS

Contexte

À l'été 2009, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a reçu une demande d'accès à l'information qui, selon le personnel de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP), figurait dans le *Rapport sur le contrôle du rendement des biens immobiliers 2007–2008*. Le personnel en question a décidé que la version complète du rapport devait être divulguée, mais il a récupéré le document en question dans la salle du courrier après qu'un membre du personnel du ministre ait envoyé un courriel demandant de « ne pas divulguer » la version complète du rapport, mais seulement une partie.

⁴ Catégories de classement, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/inv-inv_disposition-categories-des-plaintes_all-tous.aspx

Quatre-vingt-deux jours plus tard, le journaliste qui avait présenté la demande n'a reçu qu'un des 15 chapitres du rapport. Ce n'est que plusieurs mois plus tard, après avoir fait deux autres demandes, qu'il a obtenu la version complète du document. Craignant qu'il y ait eu ingérence, le journaliste a fait une demande supplémentaire concernant le dossier de traitement de sa demande originale, puis, il a déposé une plainte à la commissaire à l'information.

Conclusions

Suite à notre enquête, la commissaire a conclu qu'un membre du cabinet du ministre s'était ingéré dans le processus de divulgation de documents en ordonnant à des fonctionnaires de récupérer le document qui avait été préparé à l'origine et en leur ordonnant ensuite de n'en divulguer qu'un chapitre. Les employés de cabinets ministériels n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions en vertu de la Loi ou de donner des directives aux fonctionnaires d'une institution.

La commissaire a aussi établi que les actions et les omissions de certains fonctionnaires de TPSGC avaient entraîné un retard injustifié de plusieurs mois dans la divulgation des renseignements demandés. Cette façon de faire est contraire aux obligations légales de tous les fonctionnaires qui doivent prêter assistance aux demandeurs afin que les renseignements leur soient communiqués en temps utile.

En communiquant ses conclusions, la commissaire a formulé cinq recommandations au ministre. Elle a recommandé au ministre de soumettre l'affaire d'ingérence dans le traitement de la demande à la Gendarmerie royale du Canada, étant donné que la Loi, dans son libellé actuel, n'accorde pas ce pouvoir à la commissaire à l'information. Les autres recommandations concernaient la formation interne, les politiques et les procédures que TPSGC devrait élaborer ou améliorer afin d'éviter la répétition d'un incident semblable. Le ministre a accepté toutes les recommandations et l'institution a élaboré un plan d'action complet visant à éviter la répétition de ce type d'ingérence.

Contexte général

Un certain nombre de facteurs étaient en cause dans la présente enquête, y compris les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des personnes visées. Comme le montre la présente affaire, lorsque les membres du personnel politique vont au-delà de leurs attributions et compromettent un processus qui a été conçu pour être objectif et non partisan, ceci peut avoir de graves répercussions sur le droit des demandeurs. Les conséquences du comportement des fonctionnaires qui omettent d'exercer leur devoir de dire

« non » à des demandes inappropriées provenant de personnes qui n'ont pas le pouvoir de le faire, sont aussi préoccupantes.

Questions d'ordre juridique

L'enquête sur la présente plainte a fait ressortir les difficultés entraînées par un certain nombre de dispositions de la Loi. Dans les circonstances de la présente affaire, ces dispositions ont empêché la commissaire de divulguer au procureur général du Canada des renseignements concernant la perpétration possible d'une infraction à la Loi par un membre du personnel politique.

Dans un rapport spécial au Parlement qui documente notre enquête et nos conclusions, la commissaire a formulé plusieurs recommandations visant à enlever les obstacles législatifs contenus dans la Loi.² Premièrement, elle recommande une révision générale des obligations en matière de confidentialité énoncées dans la Loi, afin de tenir compte des changements survenus depuis son entrée en vigueur, il y a près de 28 ans. Deuxièmement, elle recommande de supprimer les dispositions qui l'empêchent de divulguer des renseignements au sujet de la perpétration possible d'une infraction à la Loi. Plus précisément, la commissaire recommande qu'elle soit autorisée à divulguer à un organisme compétent d'exécution de la loi les renseignements concernant *toute personne* commettant une infraction, et non seulement concernant les administrateurs, les dirigeants et les employés d'institutions fédérales, comme le prévoit la Loi présentement. Enfin, la commissaire recommande que les responsables des institutions fédérales soient tenus de l'aviser chaque fois qu'ils sont informés de la perpétration possible d'une infraction à la Loi dans leur institution.

ÉQUITÉ AU PLAN ADMINISTRATIF

Contexte

Pêches et Océans Canada a reçu une demande d'accès à l'information sur les permis de pêche aux pétoncles de la baie de Fundy que l'Office des appels relatifs aux permis de pêches de l'Atlantique et le ministre des Pêches et Océans avaient approuvés et renvoyés entre 1988 et 1991.

Le ministère avait refusé de divulguer les documents dans leur intégralité en prétendant qu'ils constituaient des renseignements personnels sur d'autres personnes (article 19). Le demandeur s'est plaint au Commissariat à propos du refus du ministère.

Règlement de la plainte

Le demandeur a indiqué qu'il ne cherchait pas de renseignements personnels dans les causes en appel qui avait été approuvées, mais plutôt le raisonnement et les critères utilisés

² Ingérence dans l'accès à l'information – Partie I : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-rp_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2010-2011_all.aspx

par le ministre pour arriver à la conclusion de rétablir un permis de pêche. À la suite de notre intervention, le ministère a communiqué plusieurs documents au demandeur, mais a continué de refuser de divulguer des renseignements personnels. Le demandeur nous a ensuite informés qu'il s'intéressait essentiellement à quatre lettres que d'anciens ministres avaient envoyées à des personnes dont les permis avaient été rétablis suite à un appel interjeté devant l'Office. Il voulait s'informer des cas dans lesquels des permis avaient été rétablis, puisque son propre appel pour rétablir son permis avait été refusé. Sur cette base, nous avons continué les discussions et les négociations avec le ministère, mais en vain.

En concluant que la plainte était bien fondée, la commissaire a recommandé au ministre que les quatre lettres en question, qui contenaient des détails et d'autres informations sur les décisions des ministres en ce qui concerne les appels relatifs au permis, soient communiquées au demandeur. Le ministère a divulgué le contenu des quatre lettres à l'exception de certains renseignements personnels, tels que les adresses de domiciles. Le demandeur a été satisfait de cette information supplémentaire et le dossier a été clos.

Leçons apprises

Dans ce cas, le demandeur voulait connaître les raisons et les critères utilisés par les ministres à l'appui des décisions qu'ils avaient prises de rétablir les permis de pêche de certains candidats, mais pas le sien. En privilégiant la prudence, le ministère n'avait pas appliqué la disposition sur le prélèvement prévue par la Loi (article 25) et divulgué ce que le demandeur était en droit de savoir. Cette affaire souligne l'importance de comprendre les motifs à l'appui de décisions administratives prises par un ministre ou un organisme.

ENGAGEMENT DE COMMUNICATION EN TEMPS UTILE

Contexte

Treize demandes ont été faites par le même demandeur à Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) pour divers documents relatifs au programme Aliments poste. Puisque le ministère n'a pas répondu dans les délais prévus par la Loi, le demandeur s'est plaint au Commissariat au sujet du retard à répondre à toutes ses demandes.

Règlement des plaintes

Trois de ces plaintes de présomption de refus ont été réglées sans que la commissaire n'ait à faire de recommandations au ministre des Affaires indiennes et du Nord. Par contre, ce n'est pas le cas des dix autres plaintes qui demeuraient des présomptions de refus.

Il s'est avéré que les retards découlaient du fait que la Société canadienne des postes (SCP), l'institution consultée, n'avait pas répondu en temps utile aux demandes d'AINC. Par conséquent, AINC a refusé de nous fournir des dates d'engagement sans connaître les dates auxquelles la SCP répondrait aux consultations. Nous avons aussi appris que même si AINC avait prorogé le délai prévu par la Loi pour la plupart des demandes afin de consulter la SCP, elle n'avait pas entrepris les consultations pour certains des documents pertinents qu'après l'expiration du délai prorogé.

Nous avons cherché à accélérer le processus de consultation. AINC a accepté d'envoyer le plus rapidement possible les documents nécessaires à la SCP. Étant donné le volume important de documents concernés, cela a pris six mois. La SCP n'a pas respecté les dates d'engagement pour certaines des consultations. Nous avons eu plusieurs échanges avec des représentants de la SCP pour les amener à fournir des dates fermes quant aux consultations en cours avec AINC.

Obligation de prêter assistance

En vertu du paragraphe 4(2.1) de la Loi, l'institution fédérale est tenue de prêter assistance au demandeur. Un aspect clé de cette obligation consiste à fournir un accès en temps utile aux documents demandés. En retardant le traitement des demandes, AINC n'a pas, à notre avis, respecté cette obligation.

Si la Loi prévoit des cas dans lesquels les institutions peuvent proroger le délai de traitement d'une demande, elles n'ont pas le droit de retarder la réponse de façon indue et de manière contraire à leur obligation de prêter assistance. En outre, AINC aurait dû commencer le processus de consultation pour la plupart de ces demandes dès que possible et non pas après le début de notre enquête.

Présomption de refus

Nous avons conclu qu'AINC devait répondre à ces demandes et que, même si l'article 9 de la Loi prévoit les cas où des consultations avec d'autres institutions sont nécessaires, les prolongations de délais à cette fin ne doivent pas être déraisonnables. Cela est conforme avec la politique de 2008 du Conseil du Trésor qui invite les institutions à établir des procédures pour s'assurer que les consultations nécessaires soient entreprises dans le respect des dispositions prévues par la Loi.

Dans les fiches de rendement de 2008-2009, le commissaire a recommandé à AINC de s'efforcer de réduire à zéro son taux de présomptions de refus. AINC a répondu qu'il ferait en sorte que les demandes d'accès soient traitées dans les meilleurs délais et, qu'au besoin, les délais seraient

prorogés afin d'éviter les situations de présomption de refus. AINC a également informé le Commissariat qu'il entreprendrait une analyse de la charge de travail pour rationaliser le traitement des demandes et en réduire le temps. Nous ferons un suivi des progrès accomplis par l'institution dans nos prochaines fiches de rendement.

Cela dit, même si les délais ont été prorogés pour dix des demandes d'accès, AINC s'est trouvé dans une situation de présomption de refus. Nous l'avons informé qu'il devrait, dans l'élaboration de ses procédures internes, prévoir des mesures pour traiter les prorogations de délai et le processus de consultation afin d'éviter des retards dans le traitement des demandes.

Après examen des observations que nous avons reçues et des autres éléments de preuve dont nous disposons, nous sommes arrivés à la conclusion qu'AINC a omis de s'assurer que les réponses à ces demandes soient fournies en temps utile, sachant qu'il se trouvait ainsi en situation de présomption de refus (article 10(3)).

Étant donné que l'institution n'a pas fourni au demandeur un accès en temps utile à ses dix demandes et le refus de la SCP de donner suite aux consultations d'AINC, la commissaire a indiqué au ministre des Affaires indiennes et du Nord que les dix plaintes étaient bien fondées. Elle a recommandé à AINC des dates d'engagement en vertu desquelles les demandes recevraient des réponses. Ces dates ont été établies d'après les discussions que nous avons eues avec AINC et la SCP, et notre propre évaluation du travail restant à faire à l'époque. AINC a répondu à la première des dix demandes au début de mars 2011. Pour ce qui est des autres demandes, des réponses devraient suivre dans les deux prochains mois.

Leçons apprises

Il incombe à l'institution qui traite la demande de respecter les délais prévus par la Loi. Lorsqu'elle proroge le délai pour procéder à des consultations auprès d'autres institutions, elle doit les faire dès que possible et en suivant les procédures établies par le Conseil du Trésor en 2008. À l'approche de la date d'échéance, elle doit rappeler aux institutions consultées la date de réponse pour faire des recommandations. À défaut de recevoir une réponse, l'institution doit prendre une décision sur la divulgation et répondre à la demande. Les institutions doivent avoir en place des procédures détaillées pour mener ces consultations.

Rapports de plaintes bien fondées avec recommandations au responsable de l'institution – Non réglées

PORTÉE DES EXCEPTIONS

Contexte

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice ont reçu la même demande d'accès à un protocole mis en place entre les deux institutions et concernant les principes d'inscription et d'examen de documents de la GRC dans le cadre de litiges civils.

Après s'être consultées, les institutions n'ont divulgué que quelques informations générales et ont soustrait le texte du protocole pour le motif selon lequel il contenait des conseils ou des recommandations (alinéa 21(1)a)) et était visé par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client (article 23). Le demandeur s'est plaint au sujet des exceptions appliquées par les deux institutions.

Règlement de la plainte

Nous n'avons pas accepté que le protocole constituait un avis ou des recommandations et qu'il était protégé par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client. À notre avis, le protocole est une entente qui reflète une décision politique prise par les deux institutions sur la base de conseils ou de recommandations, y compris de conseils juridiques, précédemment fournis.

La commissaire a recommandé au ministre de la Justice et au commissaire de la GRC de divulguer le protocole. Les deux institutions ont refusé et, au nom du plaignant, la commissaire a entrepris à la Cour fédérale un recours en révision de ces décisions. (Voir le chapitre 4, « Une question de protocole »).

INTERPRÉTATION D'UNE NOUVELLE EXCEPTION AJOUTÉE PAR LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ

Contexte

Cette plainte portait sur une demande faite à la Société canadienne des postes (SCP) pour des informations relatives à son coordonnateur de l'accès à l'information. Le demandeur voulait obtenir son nom, son numéro de téléphone, les tâches et fonctions qui lui étaient assignées, son échelle salariale, ses allocations et avantages sociaux ainsi que son contrat de travail.

Le demandeur s'est plaint de la décision de la SCP de caviarder des portions des documents pour les raisons suivantes : à titre de renseignements personnels (article 19), à titre d'information

qui pourrait porter préjudice à sa position concurrentielle (alinéa 18b)), et à titre de secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui lui appartiennent et qui sont traités par elle de façon confidentielle (alinéa 18.1(1a)).

Règlement de la plainte

Nous avons convenu que la SCP avait correctement soustrait à la communication le numéro d'identification du coordonnateur et son adresse domiciliaire à titre de renseignements personnels. Nous n'avons pas retenu l'argument de la SCP selon lequel la communication de l'échelle salariale et des avantages sociaux porterait atteinte à sa position concurrentielle ou entraverait ses négociations contractuelles.

Selon la jurisprudence, afin d'établir attente raisonnable de préjudice probable, il doit y avoir des preuves de motifs de croire que la communication des renseignements risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'une des activités protégées par l'exception. Il faut établir un lien clair et direct ou une relation de causalité entre la divulgation d'informations spécifiques et le préjudice invoqué. Nous avons conclu que la SCP n'a pas établi un tel lien.

La SCP a refusé de communiquer l'information sur le salaire et les avantages sociaux à titre d'informations financières et commerciales confidentielles. Nous croyons que le but de l'alinéa 18.1(1a) est de protéger l'information que détient une société d'État sur ses systèmes d'affaires, opérations et échanges commerciaux. Les échelles salariales et les avantages sociaux de ses employés devraient être divulgués, comme ils le seraient pour tout autre fonctionnaire, étant donné que de telles informations constituent une exception à la définition des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons également conclu que les informations visées entrent dans la rubrique « administration générale » et devraient être divulguées en vertu de l'alinéa 18.1(2a) de la Loi.

La SCP n'a pas accepté la recommandation de la commissaire de divulguer l'information. Avec le consentement du plaignant, la commissaire a demandé à la Cour fédérale d'examiner la question. (Voir le chapitre 4, « Quelle est la portée de l'article 18.1? »)

PORTÉE DE L'EXCEPTION LIÉE À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Contexte

Une demande a été présentée au ministère de la Défense nationale (MDN) afin d'obtenir des photos de coiffures (à l'exclusion des caractéristiques faciales et corporelles au besoin) de chaque détenu afghan dont le dossier avait été traité par les Forces canadiennes en 2007.

Le MDN a refusé de divulguer des photographies caviardées puisqu'elles constituaient des renseignements personnels (article 19) et pourraient compromettre la défense du Canada (paragraphe 15(1)). Le demandeur s'est plaint de la réponse du MDN.

Règlement de la plainte

De l'avis du MDN, la divulgation des photographies caviardées ne montrant que les cheveux ou le cuir chevelu permettrait d'identifier les détenus. En outre, le ministère a fait valoir que la présence militaire canadienne en Afghanistan, ainsi que sa sécurité et celle de ses alliés pourraient être compromises.

L'expression « renseignements personnels » est définie à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme tout renseignement concernant un individu identifiable. L'article 19 ne s'applique que dans les cas où la divulgation d'informations pourrait permettre d'identifier un individu. Nous n'avons pas été convaincus par l'argument du MDN selon lequel des individus pourraient être identifiés par des photos caviardées ne montrant que les cheveux ou le cuir chevelu ni par son affirmation selon laquelle le fait de voir ces éléments créerait un effet de mosaïque si des demandes supplémentaires étaient faites pour la divulgation d'autres composantes de leur visage. Nous estimons également que le MDN n'a pas offert de preuve convaincante que la divulgation des coiffures risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la capacité de défense du Canada, puisque les détenus ne peuvent pas être identifiés.

Jugeant la plainte bien fondée, la commissaire a recommandé au ministre que les coiffures soient divulguées. Le ministère a refusé et le plaignant a saisi la Cour fédérale de l'affaire. Un avis de demande a été déposé auprès de la Cour fédérale le 23 décembre 2010 (T-2140-10)³.

Leçons apprises

Cette demande illustre la notion de prélèvement raisonnable en vertu de la Loi. Les allégations d'effet mosaïque et de préjudice continu à la sécurité nationale doivent être dûment

³ Renseignements sur les instances : http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/IndexingQueries/info_RE_info_f.php?court_no=T-2140-10

motivées dans la décision de refuser la divulgation les renseignements demandés.

Approche de portefeuille : Agence du revenu du Canada

Comme il a été expliqué au chapitre 1, nous avons opté pour une approche de portefeuille pour traiter le grand nombre de plaintes reçues ces dernières années concernant l'Agence du revenu du Canada. Les deux prochaines affaires concernent l'utilisation de l'article 24 de la Loi, exception qui renvoie à d'autres lois qui interdisent ou restreignent la divulgation de certaines informations et qui sont énumérés à l'Annexe II de la Loi. La disposition sur la divulgation restrictive dont il était question dans les deux cas concerne l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

INTERPRÉTATION DES EXCEPTIONS D'UNE MANIÈRE LIMITÉE ET SPÉCIFIQUE

Cas n° 1 : Contexte

L'Agence du revenu du Canada (ARC) a reçu une demande visant à obtenir la liste des escompteurs d'impôt enregistrés en vertu de la *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt*, y compris leur adresse commerciale des deux dernières années.

L'ARC a invoqué l'article 24 de la Loi qui renvoie à d'autres lois qui interdisent ou restreignent la communication de certaines informations. Dans ce cas, l'ARC se reportait à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui limite la divulgation de renseignements sur les contribuables.

Règlement de la plainte

L'objectif de la *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt* est de permettre aux personnes enregistrées de préparer des déclarations de revenus au nom de leurs clients et d'offrir à ces derniers un remboursement immédiat.

L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* protège la confidentialité des renseignements des contribuables. Dans ce cas, les informations pertinentes à la demande ne se rapportaient pas aux contribuables, mais plutôt aux entreprises traitant avec ces derniers. Le demandeur voulait simplement la liste de ces entreprises et leur adresse. La divulgation de cette liste ne révélait aucune information protégée par l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. À notre demande, l'ARC a accepté de communiquer les documents. À la suite de cette enquête, l'ARC nous a informés qu'elle était prête à divulguer ce type d'information si on lui en faisait la demande. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Cas n° 2 : Contexte

Une personne a demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) l'ensemble de son dossier d'entreprise qui avait été saisi par l'ARC, y compris le dossier de vérification, les documents relatifs à la dette actuelle, les intérêts et les pénalités, les documents de paiements sur la dette, la correspondance avec le bureau du shérif et le privilège enregistré sur une propriété.

L'ARC a refusé de divulguer les informations pour le motif que, lorsqu'une société est dissoute, nul n'a le droit d'obtenir des informations sur l'impôt sur le revenu en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur s'est plaint de la réponse de l'ARC.

Règlement de la plainte

Dans ce cas, l'ARC a invoqué l'article 24 avec renvoi à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour refuser de divulguer les renseignements sur les contribuables. Notre enquête a fait ressortir une exception énoncée à l'alinéa 241(4)b) de la Loi qui prévoit de « fournir à une personne un renseignement confidentiel qu'il est raisonnable de considérer comme nécessaire à la détermination de quel qu'impôt, intérêt, pénalité ou autre montant payable par la personne, ou pouvant le devenir, ou de quelque crédit d'impôt ou remboursement auquel elle a droit, ou pourrait avoir droit, en vertu de la présente loi, ou de tout autre montant à prendre en compte dans une telle détermination ». Nous avons demandé à l'ARC de prendre en considération cette exception dans ce cas particulier. L'ARC a accepté et récupéré environ 700 pages qui ont été diffusées en partie, certaines exceptions s'appliquant. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

Dans ces deux cas, l'ARC a interprété de façon très large de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Bien que cet article ait une vaste portée, il doit être interprété de façon compatible avec le principe fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon l'article 2 de la Loi, les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être précises et limitées.

Approche de portefeuille : Bureau du Conseil privé

Cette année, nous nous sommes également intéressés au traitement des demandes d'accès par le Bureau du Conseil privé (BCP) dans deux domaines particuliers : les consultations obligatoires avec le BCP pour l'examen des documents confidentiels du Cabinet et l'obligation de prêter assistance.

CONSULTATIONS CONCERNANT LES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Les institutions peuvent se prévaloir d'une prorogation en vertu de la Loi pour consulter les conseillers juridiques du BCP relativement aux renseignements confidentiels du Cabinet (BCP-CJRCC) dans le cas de documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet. Ce type de consultation est obligatoire en vertu de la politique du gouvernement. Toutefois, les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor ne définissent pas ce qu'est un délai raisonnable pour mener une telle consultation.

D'après les plaintes que nous avons reçues à propos des prorogations et des présomptions de refus ainsi que nos discussions avec les bureaux de l'AIPRP, ces consultations sont généralement longues. Le BCP-CJRCC exige maintenant jusqu'à 180 jours pour traiter les demandes de consultation. Les institutions prennent ce facteur en considération pour mener à bien le traitement de la demande et prennent de longues prorogations en vertu de la Loi. Si le BCP-CJRCC répond à la demande de consultation en retard, c'est l'institution qui a reçu la demande d'accès qui en est responsable et doit répondre du retard. Lorsque nous recevons une plainte concernant ce type de retard, nous intervenons auprès du BCP pour connaître la date à laquelle il compte répondre à la consultation.

Les consultations obligatoires ne devraient pas rendre l'institution et, finalement, le demandeur, otages du processus. En enquêtant sur plusieurs de ces plaintes cette année, nous sommes remontés jusqu'à la haute direction du BCP, et avons réussi à obtenir des dates précises auxquelles les réponses aux demandes de consultations seraient fournies aux institutions en question. L'enquête systémique que nous menons sur l'utilisation des prorogations, y compris celles qui sont demandées pour des consultations obligatoires, devrait nous permettre de mieux comprendre les causes profondes des problèmes et de faire des recommandations appropriées pour assurer la communication en temps utile et la conformité à la Loi.

OBLIGATION DE PRÊTER ASSISTANCE

Nous avons étudié un certain nombre de plaintes pour lesquelles nous avons constaté que le BCP a manqué à son obligation de prêter assistance en vertu la Loi. En effet, on s'est plaint à plusieurs reprises d'une phrase se trouvant dans l'accusé de réception qui requiert des demandeurs de confirmer s'ils désiraient que le BCP traite les documents confidentiels du Cabinet. Nous avons porté l'affaire en hauts lieux et cette nouvelle pratique a été abandonnée. Dans un cas, le BCP a fait faire au demandeur le travail qui lui revenait. Dans un autre, le BCP a interprété de façon si étroite les termes utilisés par le demandeur que ce dernier n'a rien

reçu, même si le BCP avait récupéré les documents. Enfin, pour une autre demande, le BCP a refusé de communiquer des parties de documents qui contenaient des informations non pertinentes, et ce, contrairement à une règle établie depuis longtemps.

QUI DÉTERMINE CE QU'EST UN DOCUMENT CONFIDENTIEL DU CABINET?

Contexte

Le Bureau du Conseil privé (BCP) a reçu une demande de commande subséquente à une offre à commandes (formulaire TPSGC 942 ou l'équivalent ministériel délivré conformément aux SPICT (Services professionnels en informatique centrés sur les tâches)). Dans son accusé de réception, le BCP a informé le demandeur que, étant donné la nature du travail du ministère, les documents du BCP comprennent souvent des informations qui ne sont pas assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, car ils sont considérés comme des documents confidentiels du Cabinet. Il ajoutait que pour accélérer le suivi, il ne traiterait pas l'information susceptible d'être considérée en tant que renseignement confidentiel du Cabinet en vertu de l'article 69 de la Loi.

Le demandeur s'est plaint de cet énoncé du BCP. Il soutenait que le BCP est tenu de traiter tous les dossiers correspondant à la demande jusqu'à ce qu'un fonctionnaire qualifié détermine qu'il s'agisse d'une exclusion en vertu de l'article 69. Il a affirmé que cet énoncé était contraire au processus prévu par la Loi et que c'est le greffier du Conseil privé et non le directeur du bureau d'accès à l'information qui décide en la matière.

Règlement de la plainte

Le BCP nous a dit que la formulation employée dans l'accusé de réception s'inscrivait dans le cadre d'un projet pilote, amorcé pendant l'exercice financier, dans le but de fournir des réponses plus rapides aux demandeurs. Il a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'un accusé de réception et que la dernière phrase offrait au demandeur l'occasion de manifester son désaccord avec cette démarche : « Si vous n'êtes pas d'accord avec cette approche ou que vous avez des questions sur le traitement de votre demande, n'hésitez pas à prendre contact avec... (nom de l'analyste, numéro de téléphone) ».

Le BCP a soutenu que si le demandeur avait souhaité que les documents soient traités dans leur intégralité, il l'aurait fait. Il a également soutenu que cette approche était conforme à son obligation de prêter assistance, puisqu'elle visait à répondre rapidement aux demandes d'accès en évitant les délais que prennent les examens menés par les conseillers juridiques du BCP pour les renseignements confidentiels du Cabinet (BCP-CJRCC).

Notre enquête a porté sur l'approche adoptée par le BCP relativement à ces « accusés de réception », y compris la volonté apparente d'invoquer une exclusion en vertu de l'article 69. Nous avons aussi cherché à savoir si cela était conforme à son obligation de prêter assistance prévue au paragraphe 4(2.1) de la Loi.

Nous avons trouvé leur démarche problématique à certains égards. À notre avis, l'énoncé selon lequel le BCP ne traitera pas les informations qui, selon lui, seraient considérées comme étant des renseignements confidentiels du Cabinet en vertu du paragraphe 69(1) n'est pas conforme à ses obligations en vertu de la Loi. Le traitement adéquat implique qu'une institution fédérale identifie et examine les documents demandés jusqu'à ce que quelqu'un habilité à le faire invoque une exclusion. Il exige également une notification écrite au demandeur de la décision prise par l'institution fédérale au sujet de la demande et de toutes les exceptions appliquées ou exclusions invoquées. La façon dont le BCP traite l'information demandée est également contraire à la directive du 1^{er} avril 2010 du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) intitulée *Directive concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information*⁴.

La directive énumère un certain nombre de principes qui devraient être utilisés pour aider les demandeurs, notamment :

- Faire tous les efforts raisonnables pour trouver les documents relevant de l'institution fédérale qui permettent de répondre à la demande.
- Appliquer les exceptions aux documents demandés de façon précise et limitée.

Si la directive du SCT ne s'applique pas à l'information qui en est exclue en vertu de la Loi, nous sommes d'avis que tant qu'une autorité compétente ne détermine pas qu'un document est exclu, tous les documents relevant d'une institution fédérale doivent être traités de la manière prévue par la Loi et conformément avec la directive du SCT. Nous notons que le directeur du Bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) du BCP n'a pas le pouvoir d'invoquer l'article 69.

Nous sommes également d'avis que l'exigence de confirmation pour traiter la demande n'est pas appropriée, ne satisfait pas aux exigences de notification (articles 7 et 10) et n'est pas conforme à l'obligation de prêter assistance en vertu de la Loi.

Le BCP a tenté de justifier cette manière de procéder en disant que c'était une façon d'assurer un « accès rapide »

aux documents en évitant les longs délais qu'exige l'examen approfondi des documents par le BCP-CJRCC. Bien que l'accès rapide aux documents soit un élément important de l'obligation de prêter assistance, ce n'est pas le seul.

Les institutions doivent également répondre de façon précise et complète et offrir toute l'aide raisonnable dans le cadre de la demande. À notre avis, le fait d'exiger des demandeurs qu'ils contactent le BCP à défaut de quoi, ils perdent leur droit au traitement adéquat de leur demande, est tout à faire contraire à l'obligation de prêter assistance.

Le BCP a insisté sur le fait que l'énoncé dans l'accusé de réception n'était pas une réponse à la demande, mais bien un accusé de réception de la demande. En fin de compte, il a informé le demandeur qu'une recherche approfondie avait été entreprise et qu'aucun des documents pertinents à sa demande n'avait été trouvé.

Au cours de l'enquête, il est devenu évident que l'approche du BCP constituait une abdication inadmissible de ses obligations envers les demandeurs. Demander à ces derniers de prendre contact avec lui s'ils ne sont pas d'accord avec le traitement proposé de leur demande les oblige à prendre les devants pour s'assurer que leur droit à l'accès à l'information soit respecté, conformément à l'article 4. Essentiellement, un tel mécanisme exige que la demande soit faite deux fois, à défaut de quoi le BCP estime que les demandeurs ont renoncé à demander les documents qu'une personne sans délégation de pouvoir « peut » considérer comme des documents confidentiels du Cabinet.

Nous avons conclu que le BCP n'avait pas traité la demande du requérant conformément aux exigences de la Loi et, en particulier, celle de prêter assistance. D'ailleurs, cette obligation ne peut pas être invoquée pour surmonter des obstacles administratifs internes, à savoir le temps qu'il faut au BCP-CJRCC pour examiner les documents qui pourraient être des documents confidentiels du Cabinet. Cela est particulièrement vrai lorsque les mesures proposées pour augmenter la rapidité du traitement sont prises au détriment des autres composantes de l'obligation de prêter assistance.

À la suite de notre intervention, un haut fonctionnaire du BCP nous a confirmé que l'énoncé concernant l'article 69 avait été retiré des accusés de réception. La plainte a été estimée bien fondée et réglée sans que la commissaire n'ait à faire de recommandations au responsable de l'institution.

⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Directive concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=18310>

Leçons apprises

Dans leur souci de trouver des moyens d'accélérer le traitement des demandes, les institutions devraient garder à l'esprit qu'elles ne peuvent pas passer outre à leurs obligations en vertu de la Loi, ni ignorer les procédures énoncées dans la Directive du SCT.

Les institutions devraient examiner soigneusement les conséquences des nouvelles procédures qu'elles souhaitent mettre en œuvre. Dans le cas du BCP, l'objectif du projet pilote peut avoir été de donner un service rapide aux demandeurs, mais le résultat final a été un mauvais service qui est à l'opposé de l'obligation de prêter assistance.

FAIRE FAIRE LE TRAVAIL PAR LE DEMANDEUR

Contexte

Quelqu'un a demandé au Bureau du Conseil privé (BCP) les registres des dépenses présentées par le personnel du Cabinet du premier ministre (CPM) ou du Bureau du Conseil privé pour le voyage du premier ministre à Edmonton, le 16 juin 2006.

Les documents de remboursement des dépenses des employés du BCP ont été récupérés et certains renseignements ont été soustraits à titre de renseignements personnels (paragraphe 19(1)). Le demandeur s'est plaint de la réponse du BCP en faisant valoir qu'il devait y avoir plus de documents.

Règlement de la plainte

Le demandeur s'est plaint que le BCP n'avait fourni que les documents relatifs à deux employés du BCP en ne présentant pas ceux du personnel exonéré du CPM. Au lieu de cela, le BCP a invité le demandeur à consulter son site Web. Or, ce dernier estime que le site Web ne fournit pas suffisamment de détails.

Les Services financiers du BCP ont été dans l'incapacité de retrouver l'information relative au personnel du CPM, puisque les dépenses ne pouvaient pas être recherchées par code de projet, le voyage ayant eu lieu au Canada. Les services financiers ont déclaré qu'il leur fallait le nom des voyageurs du personnel exonéré pour retrouver les documents. Dans sa plainte, le demandeur nous les a fournis, après les avoir trouvés sur le site Web du BCP. Nous nous sommes alors demandés pourquoi le BCP n'avait pas consulté son site Web au moment de la demande. Avec le consentement du plaignant, nous avons fourni les noms au BCP et une nouvelle recherche a été effectuée. Les documents ont été localisés et des informations supplémentaires ont été communiquées au demandeur. La plainte était bien fondée et la commissaire n'a pas eu à faire de recommandation au responsable de l'institution.

Leçons apprises

L'article 6 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que les demandes d'accès doivent être faites par écrit à l'institution dont relève le document. Celles-ci doivent contenir suffisamment de détails pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de le retrouver avec un effort modéré.

En l'occurrence, le demandeur avait rédigé sa demande en des termes suffisamment précis, même s'il n'avait pas fourni le nom des employés.

Lorsque les institutions reçoivent des demandes d'accès, elles doivent effectuer une certaine recherche, afin de voir si les documents pertinents existent et où ils se trouvent. Puisque le demandeur a pu trouver les noms sur le site Web du BCP, les employés de ce dernier auraient dû être en mesure de les trouver sans trop d'efforts et proposer de le faire. Cela aurait permis, tant au BCP qu'au Commissariat, d'économiser des ressources et d'accélérer la divulgation des documents au demandeur.

INTERPRÉTER UNE DEMANDE D'ACCÈS

Contexte

Une demande a été déposée auprès du Bureau du Conseil privé (BCP) afin d'obtenir tous les procès-verbaux et transcriptions des conférences téléphoniques tenues en août et septembre 2008 lors de la crise de la listériose. Le BCP a prorogé le délai de réponse de 120 jours pour consulter une autre institution. Dans sa réponse, le BCP a informé le demandeur que les documents identifiés initialement n'étaient pas pertinents à la demande et qu'aucun document ne serait divulgué. Le demandeur s'en est plaint.

Règlement de la plainte

Le plaignant a affirmé que les documents existaient et que le BCP avait manqué à son obligation de prêter assistance, puisqu'il ne lui a donné ni l'occasion de discuter de sa décision ni la possibilité de continuer à traiter la demande. Il s'est aussi dit inquiet du refus apparent du BCP de coopérer avec le Commissariat pour assurer une réponse plus rapide.

Nous avons appris que les documents récupérés par le BCP étaient des notes manuscrites. Selon le BCP, ils n'étaient pas pertinents à la demande, puisqu'ils ne constituaient pas des « transcriptions » ou des « procès-verbaux » selon la définition habituelle de ces termes. Nous n'étions pas d'accord et avons demandé au BCP de traiter les notes. À notre avis et selon la définition du terme « transcription », nous avons conclu que ces termes étaient suffisamment semblables et interchangeables et pouvaient être interprétés comme s'appliquant aux documents identifiés par le BCP. Par conséquent, le BCP a accepté de traiter les documents, ce qui a pris plusieurs mois

de plus en raison d'un certain nombre de consultations, dont une pour déterminer s'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet, ainsi que du long processus d'approbation du BCP.

À notre avis, le BCP a manqué à son obligation de prêter assistance au demandeur conformément au paragraphe 4(2.1) de la Loi en ne lui répondant pas en temps voulu et en interprétant de façon étroite les termes utilisés dans sa demande. Le BCP aurait dû informer le demandeur de l'existence de ces notes et lui demander s'il voulait qu'on les traite. La plainte était bien fondée et a été réglée sans que la commissaire n'ait eu à faire de recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

L'objectif de la *Loi sur l'accès à l'information* tel qu'énoncé à l'article 2 est « d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication ». La *Directive concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information* du Secrétariat du Conseil du Trésor oblige les institutions à adopter une interprétation large d'une demande d'accès et à communiquer avec le demandeur pour clarifier sa demande si celle-ci n'est pas claire ou trop générale afin de comprendre l'information demandée sans retarder inutilement son traitement (article 6.2.5)⁵. En interprétant la demande de façon étroite, le BCP a manqué à son obligation de prêter assistance et a omis de respecter l'article 2 de la Loi.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS NON PERTINENTS AVEC DES INFORMATIONS PERTINENTES

Contexte

Le Bureau du Conseil privé (BCP) a reçu une demande de documents relatifs à des séances de formation du conseil d'administration de Radio-Canada tenues entre 2005 à 2007, y compris les rapports du personnel de formation du BCP ainsi que des factures émises à Radio-Canada. Les documents ont été divulgués avec des portions retenues à titre de renseignements personnels (article 19). Le demandeur s'est plaint de la réponse indiquant que des parties avaient été retranchées, puisqu'elles étaient considérées comme « non pertinentes ».

Règlement de la plainte

Nous avons discuté du traitement de la demande avec le BCP et lui avons dit que l'accès à des parties de documents ne pouvaient pas être refusé sous prétexte qu'elles n'étaient

pas pertinentes. Le BCP a accepté de réexaminer les documents. Des parties de documents ont été soustraites à la communication à titre de renseignements personnels et le BCP n'a plus utilisé le prétexte que l'information était non pertinente pour retenir des informations. Des informations supplémentaires ont été communiquées au demandeur. La plainte était bien fondée et a été réglée sans que la commissaire ait à faire de recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

Selon une règle bien établie, les institutions ne peuvent pas retrancher de l'information qu'elles considèrent non pertinente, lorsque celle-ci se trouve dans le même document que des informations pertinentes. La *Directive sur l'administration de la Loi sur l'accès à l'information* le précise et ajoute que le manque de pertinence n'est pas un motif d'exception en vertu de la Loi (article 6.2.25). Les documents doivent être traités dans leur intégralité et les seules parties qui peuvent être retranchées sont celles pour lesquelles une institution invoque une exception ou une exclusion.

Dates d'engagement

En enquêtant sur une plainte selon laquelle une institution n'a pas répondu à une demande dans le délai prescrit, le Commissariat cherche à négocier une date à laquelle l'institution s'engageait à répondre à la demande. Les institutions doivent prendre cet engagement au sérieux et répondre à la date convenue, puisqu'elles se trouvent déjà dans une situation de présomption de refus. Le rapport de la commissaire sur une plainte bien fondée avec des recommandations de dates d'engagement pour dix demandes d'accès d'AINC concernant le programme Aliments-poste a permis d'obtenir une communication en temps plus opportun (voir ci-dessus).

Nous avons également adopté d'autres approches et de récentes décisions judiciaires ont confirmé que la commissaire disposait de différentes options dans les enquêtes sur les plaintes de présomption de refus. Elle peut conserver le dossier de plainte ouvert jusqu'à ce que la réponse soit donnée ou le fermer en fonction de la date d'engagement prévue.

Comme l'illustre le cas suivant, la commissaire peut déposer une plainte pour refus d'accès (et non une plainte concernant un second retard) lorsqu'une date d'engagement n'a pas été respectée, en vue d'assurer la communication en temps utile.

⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Directive concernant l'administration de la Loi sur l'accès à l'information*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=18310>

MAINTIEN D'UN ENGAGEMENT GRÂCE À UNE PLAINTÉ DE LA COMMISSAIRE

Contexte

Cette plainte se rapporte à une demande faite en 2009 à l'Agence du revenu du Canada (ARC) au sujet de documents ayant trait à la vérification fiscale d'une société pour les années 2002 et 2003.

Ne recevant pas de réponse de l'ARC, le demandeur s'est plaint du retard au Commissariat. Nous avons négocié une date d'engagement avec l'ARC selon laquelle elle s'engageait à répondre à la demande avant la fin de janvier 2010. Nous avons ensuite fermé le dossier. Au printemps suivant, le plaignant nous a informés que l'ARC n'avait toujours pas répondu à sa demande. Plusieurs échanges avec l'ARC se sont avérés infructueux pour obtenir une date d'engagement rapprochée. L'ARC a indiqué qu'elle avait besoin de plusieurs mois pour traiter la demande, ce qui signifiait que le demandeur aurait attendu au moins un an de plus que de la date convenue initialement. Étant donné la longueur du délai, la commissaire a décidé de déposer une plainte concernant le refus de l'ARC de fournir l'accès à l'information demandée.

Règlement de la plainte

Au moment d'amorcer l'enquête, nous savions que la demande portait sur un grand nombre de documents. Toutefois, nous avons ensuite appris que ce nombre avait presque doublé pour atteindre environ 10 000 pages. Pour accélérer le processus, l'enquêteur a examiné les documents et analysé les exceptions et exclusions au fur et à mesure que le bureau de l'AIPRP avait traité les documents. Trois mois plus tard, l'ARC a fait une divulgation partielle et a fourni sa réponse finale au demandeur le mois suivant.

Bien que le plaignant n'ait rien eu à redire à propos des exceptions et exclusions revendiquées par l'institution, nous avons revu la demande puisqu'il s'agissait d'une plainte pour refus. Nous avons conclu que l'ARC avait soustrait des informations admissibles à des exceptions, parce qu'il s'agissait de renseignements personnels (article 19) et de renseignements sur les contribuables (article 24 avec renvoi à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Des informations ont également été exclues à titre d'informations publiées ou de matériel disponible à l'achat par le public (alinéa 68a)). Pour aider le demandeur à obtenir l'information, l'ARC a donné les titres des documents, le nom de leurs auteurs, ainsi que les numéros de page et de volume dans lesquels l'information se trouvait.

Leçons apprises

La décision de la commissaire d'initier et d'enquêter sur une plainte concernant un refus, étant donné que l'institution n'avait pas respecté sa date d'engagement, ne peut être appliquée dans tous les cas, puisque nous disposons de ressources limitées. Cette option s'offre à la commissaire dans les cas extraordinaires de retard excessif. Bien que cette démarche ait mobilisé un enquêteur à temps plein, nous estimons qu'une telle enquête s'avérerait nécessaire afin de s'assurer que l'institution complète le traitement de la demande sur une base prioritaire, puisque cela avait déjà trop tardé.

Obligation de prêter assistance

COMMENT NE PAS TRAITER UNE DEMANDE D'ACCÈS

Contexte

En mars 2010, un demandeur s'est plaint du retard dans le traitement de sa demande à l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Sa demande portait sur les courriels et les communications par BlackBerry entre le chef du cabinet du premier ministre et des représentants de l'ACDI en 2006. Le demandeur craignait aussi que le Bureau du Conseil privé (BCP) avait retardé la demande d'accès pour des raisons politiques.

Règlement de la plainte

Notre enquête nous a permis d'apprendre que le retard extraordinaire pris dans cette affaire résultait d'un concours de circonstances, de procrastinations et d'erreurs humaines. Au départ, l'ACDI a demandé une prorogation de 60 jours afin de consulter le BCP. Néanmoins, cette prorogation n'était pas valide, puisqu'elle avait été réclamée après le délai de 30 jours. En novembre 2006, la demande s'est donc trouvée en situation de présomption de refus. Puis, pendant plusieurs mois, l'ACDI a mis la demande de côté. Cette inaction peut être essentiellement attribuée à la charge de travail du Bureau de l'AIPRP de l'ACDI, qui a presque doublé cette année-là. L'ACDI a pris 22 mois pour déterminer quels documents étaient pertinents et a ensuite envoyé quelque 150 pages au BCP à des fins de consultation en novembre 2008.

Tout comme l'ACDI, le BCP ne s'est pas empressé de répondre à cette demande. Même si le BCP a communiqué avec l'ACDI lors des deux premiers mois de la consultation, il a mis de côté le dossier pendant 14 mois et personne à l'ACDI n'a fait de suivi. Pourtant, sa politique stipule de le faire lorsqu'une consultation prend du retard. En mars 2010, un analyste de l'ACDI nouvellement affecté à la demande a contacté le BCP pour connaître l'état de la consultation. Par conséquent, le BCP

a commencé à travailler sur le dossier et a répondu à l'ACDI deux mois plus tard.

Étant donné les préoccupations du plaignant concernant le BCP, nous avons examiné la consultation qui avait été menée auprès du Bureau de l'AIPRP du BCP. Bien que le BCP n'ait pas traité la demande avec diligence, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune preuve d'obstruction de sa part. Le dossier avait été constamment mis de côté au profit d'autres demandes jugées plus urgentes. Pour ce qui est de l'ACDI, on nous a dit que leur charge de travail avait presque doublé à cette époque et qu'il a fallu attendre jusqu'en 2008 pour que d'autres analystes soient embauchés.

Leçons apprises

La disposition concernant l'obligation de prêter assistance (paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'accès à l'information*) est entrée en vigueur au cours du traitement de la présente demande. En raison de son inaction, l'ACDI a manqué à son obligation de prêter assistance en laissant traîner la demande au lieu d'y répondre dans les meilleurs délais. L'institution qui reçoit une demande d'accès est ultimement responsable de respecter le délai, et ce, même si elle a doit consulter une autre institution. Comme modèle de pratiques exemplaires à cet égard, mentionnons la négociation ou la demande d'une date d'échéance à l'institution consultée avant l'envoi des documents, la surveillance et le suivi pour s'assurer que la réponse à la consultation soit donnée en temps et, enfin, la prise de décisions concernant les documents consultés advenant un retard lié à la consultation.

Publié ou du domaine public

INFORMATION RENDUE PUBLIQUE EN VERTU D'UNE AUTRE LOI

Contexte

L'entreprise du plaignant a fait affaire avec l'Office Canada – Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (l'Office), une institution fédérale assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'Office met en œuvre un régime établi par la loi lorsque des personnes demandant des permis de prospection de pétrole lui fournissent des informations techniques à l'appui de leur demande. En vertu de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, cette information demeure confidentielle pour une période de temps variant selon la nature de l'information, après quoi l'Office la rend publique. Les demandeurs de permis en sont conscients.

Le plaignant avait écrit à maintes reprises au Commissariat, alléguant que l'Office avait divulgué des renseignements appartenant à son entreprise et protégés en vertu de l'article

20 de la Loi. Nous l'avons avisé que ses plaintes étaient de nature générale et ne se rapportaient pas à une demande particulière et que, par conséquent, nous ne pouvions pas accepter ses allégations comme une plainte. Il a ensuite décidé de demander à l'Office de l'information qui avait été fournie à ce dernier par une autre société. Le demandeur estime que l'information devrait être retenue en vertu de l'article 20. L'Office a exclu l'information à titre d'information qui est disponible au public aux termes de l'alinéa 68a). Cette réponse a conduit à la présente plainte.

Règlement de la plainte

Essentiellement, le plaignant faisait valoir que les renseignements n'avaient pas été convenablement exclus en vertu de l'alinéa 68a), puisqu'ils n'auraient pas dû être considérés comme des renseignements « accessibles au public ». Cette affirmation était fondée sur le fait que l'Office ne pouvait pas légalement rendre l'information publique, car cette dernière était la propriété des demandeurs de permis qui la lui avaient soumise en vertu de sa législation. Ces informations sont, selon le plaignant, des renseignements exclusifs provenant de tiers qui ne peuvent être divulgués qu'après examen en vertu de l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*. En ce qui concerne le paragraphe 2(2) de la Loi, le plaignant a maintenu que les règles d'interprétation des lois exigent que cette disposition soit lue conjointement avec le reste de la Loi, qui comporte des dispositions, telles que l'article 20, destinées à protéger les tiers contre la communication inappropriée de leurs renseignements. À son avis, l'Office aurait dû envisager de refuser de communiquer les documents demandés en vertu de l'article 20, au lieu de lui faire savoir que l'information était accessible au public conformément à l'article 122 de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers* (1988, chap. 28).

Bien que nouveau, l'argument du plaignant n'a pas été accepté par le Commissariat. L'essence de la plainte était que le régime législatif de l'Office violait les droits de propriété en divulguant des informations au public et que nous devrions empêcher une telle divulgation.

Nous avons conclu qu'il n'était pas dans le mandat du Commissariat de déterminer si les renseignements demandés étaient correctement mis à la disposition du grand public en vertu de la loi et des politiques qui régissent l'Office et ses procédures. Nous avons informé le plaignant que, compte tenu des dispositions du paragraphe 2(2) de la Loi, le Commissariat n'était pas disposé à intervenir dans une procédure destinée à fournir l'accès à l'information gouvernementale et que cette disposition impose que notre rôle soit de compléter, plutôt que de remplacer, une telle procédure

d'accès. Par conséquent, nous n'utiliserions pas les dispositions d'exception de notre propre loi pour limiter l'accès à l'information en vertu d'un régime législatif différent.

En conséquence nous avons conclu que, dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'Office a correctement identifié les documents demandés comme des documents mis à la disposition du public et s'est acquitté de manière exemplaire de son obligation de prêter assistance. La plainte était donc non fondée.

Leçons apprises

Les arguments du plaignant équivalraient à affirmer que la *Loi sur l'accès à l'information* est destinée à limiter l'accès à l'information qui est normalement à la disposition du grand public. De tels arguments sont contraires à l'objectif et à l'article 2 de la Loi.

L'un des principaux objectifs du Commissariat est de promouvoir la transparence gouvernementale et de faciliter l'accès du public aux termes de toutes les procédures du gouvernement destinées à fournir l'accès à l'information. À notre avis, le paragraphe 2(2) de la Loi précise que notre fonction n'est pas de réglementer d'autres mécanismes qui permettent l'accès en vertu de diverses législations.

ARTICLES DE JOURNAUX OBTENUS PAR SERVICE D'ABONNEMENT

Contexte

Une demande a été faite à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) afin d'obtenir un document mentionné par la présidente de la CCDP dans un article du 22 juin 2009 du *National Post*. La CCDP a publié quelques renseignements, mais a retenu des documents en faisant valoir que cette divulgation pourrait nuire à la sécurité des personnes (article 17) et était visée par l'exception pour les renseignements personnels (article 19). L'information a été exclue à titre d'information publiée ou mise en vente (article 68).

Règlement de la plainte

Nous avons pris connaissance des observations faites par la CCDP en ce qui concerne sa décision de retrancher le nom d'individus afin de protéger leur sécurité (article 17). Dans certains cas, nous étions d'accord avec la décision de l'institution. Dans d'autres cas, nous n'étions pas d'accord puisque leur nom avait été rendu public, soit dans des articles de journaux ou en raison de leur intervention auprès du Tribunal canadien des droits de la personne. La CCDP s'est dit d'accord et a publié quelques noms. Nous sommes convaincus que la CCDP a soustrait à bon droit les renseignements personnels concernant d'autres personnes (article 19).

La CCDP a également exclu certains articles de journaux à titre de documents publiés ou mis en vente (alinéa 68a)). Ces informations ne relèvent pas du champ d'application de la Loi, car elles peuvent être obtenues par d'autres moyens sans avoir à faire une demande d'accès. Les articles de journaux qui correspondaient à la demande sont protégés par la *Loi sur le droit d'auteur* et publiés par les détenteurs respectifs de ces droits. La plupart des articles ont été obtenus grâce à une entente de service d'abonnement qui limite la divulgation. Afin d'aider le demandeur, la CCDP a consulté les entreprises de presse afin d'obtenir leur autorisation de divulguer les articles. Une seule (le *Hill Times*) a répondu et a décidé de communiquer ses articles. Tous les autres articles ont été exclus et la CCDP a fourni au demandeur une liste contenant le titre, la date de publication, le journal et l'auteur pour chaque article exclu de la Loi.

La CCDP a publié des informations supplémentaires et la plainte a été considérée comme étant bien fondée et réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Renseignements personnels vs intérêt public dans la communication

L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET LE RÔLE DE LA COMMISSAIRE

Contexte

Cette plainte résulte d'une demande faite auprès de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), afin que tout document concernant le statut de la citoyenneté canadienne d'un individu en particulier soit divulgué. Dans sa réponse, CIC a indiqué ne pas pouvoir répondre à la demande, puisque que le demandeur n'avait fourni aucune documentation montrant qu'il représentait la personne concernée ou qu'il avait obtenu son consentement écrit, conformément à la politique en matière de consentement du ministère. CIC a également affirmé au demandeur qu'il ne pouvait confirmer ou nier l'existence du document, mais que le cas échéant, le document serait soustrait à la communication à titre de renseignements personnels (article 19). CIC s'est fondé sur une disposition de la Loi qui prévoit que les institutions ne sont pas tenues de faire état de l'existence du document demandé (paragraphe 10(2)).

Le demandeur a alors invité CIC à utiliser son pouvoir discrétionnaire et à communiquer les renseignements demandés dans l'intérêt public. CIC a répondu au demandeur qu'il n'avait pas fourni de preuves ni de motifs sérieux démontrant que la

communication des renseignements était dans l'intérêt public et avait préséance sur l'atteinte à la vie privée qui en résulterait.

Règlement de la plainte

Le Commissariat a convaincu CIC que le paragraphe 10(2) ne devait pas être appliqué dans ce cas, puisque certains renseignements sur la personne concernée étaient déjà connus du public et que des documents avaient déjà été retrouvés.

Nous avons observé plusieurs lacunes dans la démarche utilisée par CIC pour répondre à la demande d'accès, d'autant plus que CIC a fait défaut à son obligation d'aider le demandeur durant le processus. Depuis, l'institution a pallié ces lacunes. Premièrement, ayant jugé la demande incomplète, CIC a décidé de ne pas rechercher les documents, puisque le demandeur n'avait pas prouvé qu'il représentait la personne nommée ou qu'il avait obtenu son consentement écrit, conformément à la politique du ministère. Nous avons expliqué au ministère que sa politique en matière de consentement ne s'appliquait pas dans ce cas-ci, puisqu'un demandeur peut présenter une demande d'accès pour des renseignements personnels concernant un autre individu qu'il ne connaît pas ou qu'il ne représente pas. À notre avis, la demande était complète, car le demandeur avait rempli toutes les exigences prévues par la Loi pour présenter une demande d'accès. CIC a alors accepté de récupérer les documents.

Deuxièmement, CIC a omis de communiquer avec le demandeur avant d'envoyer sa réponse. Lorsque le ministère a communiqué avec celui-ci, c'était pour l'informer qu'il n'avait pas démontré que la communication des renseignements personnels dans l'intérêt public l'emportait sur l'atteinte à la vie privée qui en résulterait. Tel qu'il a été établi dans l'arrêt *Dagg c. Canada (ministre des Finances)* [1997] 2 R.C.S. 403, paragr. 16, il incombe à l'institution, et non pas au demandeur, de tenir compte de l'intérêt public.

Troisièmement, nous avons découvert que CIC avait refusé de communiquer les renseignements dans l'intérêt public sans l'approbation du représentant de CIC ayant le pouvoir délégué de prendre une telle décision en vertu de la Loi. À la suite de notre intervention, le sous-ministre, en tant qu'autorité déléguée de CIC, a examiné cette demande et a déterminé qu'elle n'était pas dans l'intérêt public.

L'exception prévue à l'article 19 a pour objet de protéger les renseignements personnels. Toutefois, une institution peut communiquer des renseignements personnels, à condition que

certaines conditions soient remplies. Une de ces conditions, qui est énoncée au sous-alinéa 8(2)m)i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, permet la communication de renseignements personnels lorsque l'intérêt public justifie une éventuelle atteinte à la vie privée.

Lorsqu'il doit décider de communiquer ou non des renseignements personnels dans l'intérêt public, le responsable de l'institution doit soupeser si l'intérêt public prédomine sur l'atteinte à la vie privée de l'individu. Pour ce faire, il doit se fonder sur les critères selon lesquels il faut évaluer les attentes de l'individu, la nature des renseignements personnels demandés et les conséquences éventuelles de leur communication pour l'individu. Dans *Usage et communication de renseignements personnels*⁶, le Secrétariat du Conseil du Trésor présente des directives précises sur l'application des critères et, ce faisant, insiste sur le fait qu'« il est important de toujours faire la différence entre la curiosité du public et l'intérêt public. » Il ajoute : « (i) Il s'agit de déterminer si l'intérêt public, qui doit être soupesé par rapport à la violation de la vie privée, est spécifique, actuel et probable (de façon analogue aux critères de violation énoncés à l'item 2.1.1 du chapitre 2-9). » À titre d'exemples de cas où la communication de renseignements personnels dans l'intérêt public l'emporte sur la violation éventuelle de la vie privée, mentionnons les urgences, les accidents, les catastrophes naturelles, les actes de guerre ou de terrorisme ou encore pour l'application d'une ordonnance d'un tribunal.

La préséance de l'intérêt public prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne confère aucun droit d'accès aux renseignements personnels. Elle permet seulement la communication de renseignements si, de l'avis du responsable de l'institution (ou du responsable délégué), les conditions sont remplies. À cet égard, le rôle du Commissariat est de déterminer si l'autorité déléguée a soupesé les différents intérêts en jeu eu égard au principe de la primauté des raisons d'intérêt public. Toutefois, la manière de s'y prendre relève de l'autorité déléguée. Nous ne pouvons déterminer si la décision prise était bonne ou mauvaise. Nous ne pouvons que déterminer si la décision prise était raisonnable dans les circonstances et si tous les facteurs pertinents ont été pris en considération.

La commissaire doit continuellement chercher à savoir si le pouvoir, clairement conféré par la Loi, de communiquer ou non des renseignements a été exercé à bon droit. La question se pose sans cesse : s'agit-il de renseignements que le gouvernement doit protéger ou communiquer, compte tenu des intérêts

⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Usage et communication de renseignements personnels*, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_4-2-fra.asp#per.

opposés voulant, d'une part, qu'ils soient divulgués et, d'autre part, que la confidentialité soit préservée? Si la preuve ou les circonstances révèlent que le pouvoir de refuser la communication a été exercé à des fins autres que celles mentionnées dans la disposition de la Loi en question, cet exercice du pouvoir discrétionnaire pourrait être contesté devant la Cour fédérale pour cause d'exercice non autorisé du pouvoir exécutif. La Loi confère à la commissaire à l'information le mandat d'entreprendre un examen poussé de toutes les circonstances pertinentes.

Dans le cas présent, nous étions satisfaits de voir que l'autorité déléguée avait examiné les facteurs pertinents et soupesé les différents intérêts en jeu avant d'en arriver à la décision raisonnable de ne pas communiquer les renseignements personnels. CIC a appliqué les critères et exercé à bon droit son pouvoir discrétionnaire pour en arriver à sa décision. La plainte a donc été jugée non fondée.

Leçons apprises

Le fait que le demandeur n'avait pas obtenu le consentement de l'individu sur lequel il cherchait à obtenir des renseignements n'était pas une raison pour ne pas traiter la demande. Dès qu'un demandeur remplit toutes les exigences relatives à la présentation d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut rechercher et examiner les documents demandés et ce, avant même d'invoquer des exceptions. De plus, les décisions doivent toujours être prises par les agents ayant les pouvoirs délégués.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable de l'institution ou le responsable délégué est habilité à rendre des décisions sur des questions en matière d'accès à l'information. La raisonnable dépend du contexte, et on l'évalue différemment selon les circonstances pertinentes. La raisonnable porte sur la justification, la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel. Elle vise également à déterminer si la décision figure au nombre des Enjeux possibles acceptables qui étaient ouvertes à l'institution. Le rôle de la commissaire n'est pas d'exercer son pouvoir discrétionnaire à la place du responsable de l'institution ou de son délégué, mais de s'interroger sur la raisonnable de la décision prise par l'institution, en tenant compte de tous les facteurs pertinents.

– « RÉSOLUE » – Notre expérience avec la nouvelle catégorie de décision

C'est la première année que nous utilisons de nouvelles catégories de décision pour les plaintes. La catégorie « résolue » signifie que le Commissariat a contribué à la négociation d'une solution sans devoir rendre une décision officielle en vertu de la Loi. L'expérience nous permettra de définir l'applicabilité de cette

catégorie, que nous entendons utiliser de façon sélective. Cette catégorie englobe des questions administratives mineures, comme lorsqu'un demandeur se plaint d'avoir reçu une copie illisible d'un document. Comme on le verra dans les exemples ci-dessous, on peut utiliser la catégorie « résolue sans conclusion » pour différents types de plaintes. Le principal critère est que toutes les parties soient satisfaites de la résolution informelle de la plainte.

CRÉATION D'UN DOCUMENT POUR DONNER SUITE À LA DEMANDE

Contexte

Radio-Canada a reçu trois demandes portant sur des contrats d'emploi, de services du personnel ou de consultation accordés à un rentier de Radio-Canada pour les années 2005, 2006 et 2007, chaque année faisant l'objet d'une demande distincte. Radio-Canada a informé le demandeur de sa décision de retenir l'information à titre de renseignements personnels (article 19). Le demandeur s'est plaint au Commissariat de la réponse de Radio-Canada.

Règlement de la plainte

Au cours de l'enquête, Radio-Canada nous a présenté des observations et a accepté qu'elles soient transmises au plaignant. Comme Radio-Canada ne compile pas le nombre de contrats, mais plutôt le nombre de personnes ayant un contrat ou un emploi à court terme, le plaignant a accepté de recevoir des renseignements sur le nombre de personnes, le nombre de personnes ayant obtenu plus d'un emploi à court terme ou un contrat à l'intérieur d'une même année et le nombre de personnes ayant obtenu un seul contrat d'emploi à court terme dans une même année. Le plaignant a également confirmé qu'il n'avait pas besoin des copies des contrats.

Le plaignant tenait à savoir combien de rentiers étaient retournés à Radio-Canada pour un emploi à court terme ou un contrat. Radio-Canada a créé un document contenant les renseignements convenus et l'a diffusé dans son intégralité. Par conséquent, la question de savoir s'il fallait refuser la communication de renseignements personnels pour les trois demandes ne se posait plus. La plainte a donc été réglée à la satisfaction de toutes les parties concernées, sans que nous ayons à rendre une décision officielle en vertu de la Loi.

RENSEIGNEMENTS DEMANDÉS DISPONIBLES SUR LE SITE WEB

Contexte

La Banque du Canada a reçu une demande l'invitant à communiquer des notes sur les résultats d'un modèle

économique du dollar canadien. La Banque du Canada a refusé de communiquer les renseignements en invoquant divers articles de la Loi. Le demandeur s'est plaint de l'application des exceptions.

Règlement de la plainte

Notre enquête a révélé que les renseignements étaient déjà disponibles sur le site Web de la Banque, nous avons donc orienté le plaignant vers le site. Lorsque celui-ci a confirmé avoir trouvé les renseignements demandés sur le site Web, nous avons clos le dossier à titre de plainte « résolue sans conclusion ».

ENTENTE SUR L'APPLICATION FUTURE D'UN BARÈME TARIFAIRE

Contexte

Ce cas porte sur 77 plaintes déposées par un demandeur contre l'Agence du revenu du Canada (ARC). Le demandeur avait présenté un certain nombre de demandes pour accéder à des courriels du ministère en deux phases distinctes. La phase 1 portait sur les lignes objet des courriels envoyés par une personne donnée. Après avoir reçu les documents, le demandeur a sélectionné les objets d'intérêt et, dans la phase 2, a demandé à obtenir le corps des courriels. Le demandeur s'est plaint au Commissariat que l'ARC exigeait qu'il paie des frais de demande pour l'ensemble des demandes de la phase 2. Selon lui, même si les demandes étaient présentées en deux étapes, elles faisaient quand même partie d'une demande globale, et l'ARC ne devrait facturer des frais de demande qu'une seule fois.

Règlement de la plainte

Notre but n'était pas seulement de régler ces plaintes, mais de trouver une solution à long terme puisque le demandeur demande régulièrement à l'ARC des copies de courriels. Nous avons obtenu des observations de la part du plaignant et de l'ARC. Après plusieurs réunions et échanges téléphoniques, l'enquêteur a réussi à conclure une entente à la satisfaction du plaignant et de l'institution. L'ARC a convenu d'accorder au demandeur un crédit de 680 \$ qui couvrirait les frais de demande pour 136 demandes. Le crédit sera appliqué à ses demandes futures. L'institution a également accepté de retirer les frais de demande de 5 \$ pour les demandes futures faites dans la phase 2. Une fois que le demandeur aura utilisé le crédit, l'ARC n'imposera des frais qu'à la phase 1 des demandes. Ces plaintes ont été jugées résolues sans conclusion.

Leçons apprises

Le règlement de cette affaire est à l'avantage des deux parties ainsi que du Commissariat. Au lieu de demander des copies

complètes de tous les courriels envoyés par une personne donnée, le demandeur ne sélectionne que ceux qu'il juge importants. Par le fait même, l'ARC n'a pas besoin de traiter tous les courriels, y compris ceux qui n'intéressent pas le demandeur. Maintenant que l'ARC n'imposera pas de frais pour la phase 2, les demandes ne seront plus aussi coûteuses. Par ailleurs, cette approche fera en sorte que le Commissariat ne reçoive plus de plaintes sur cette question dans l'avenir.

FACILITER UNE MÉTHODE D'ACCÈS

Contexte

Une personne a fait une demande au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en vue d'obtenir tous les documents à son sujet. L'institution a répondu qu'elle ne pouvait confirmer ou nier l'existence des documents pertinents (paragraphe 10(2)) et que le cas échéant, de tels documents seraient soustraits à la communication aux termes de plusieurs exceptions invoquées par le SCRS. Le demandeur s'est plaint de la réponse.

Règlement de la plainte

Le paragraphe 10(2) de la Loi permet à une institution de refuser de confirmer ou de nier l'existence de documents dans des situations où la connaissance de l'existence ou de la non-existence d'un document pourrait causer un préjudice prévu à une exception. Lorsqu'une institution décide d'invoquer cette disposition, elle doit toujours citer les exceptions aux termes desquelles les renseignements seraient soustraits, le cas échéant.

Nous avons appris que le SCRS avait communiqué avec le demandeur et lui avait proposé de faire une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En vertu de cette Loi, le SCRS serait tenu d'énumérer les fichiers de renseignements personnels consultés et, dans la plupart des cas (à l'exception des fichiers inconsultables), il confirmerait s'il détient l'information. Nous avons communiqué avec le demandeur et réitéré l'offre de l'institution. Celui-ci a convenu que cette approche pourrait régler l'affaire. Le SCRS a donc envoyé une autre réponse comme s'il avait reçu une demande aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toutes les parties concernées étant satisfaites de cette approche, nous avons jugé la plainte résolue sans conclusion.

Communication de renseignements supplémentaires

Dans chacun des cas suivants, nous avons convaincu les institutions de communiquer des renseignements supplémentaires au cours de l'enquête.

ARTICLE 23 – LE TEMPS CONSACRÉ PAR LES AVOCATS DU GOUVERNEMENT À UN LITIGE EST-IL PROTÉGÉ PAR LE SECRET PROFESSIONNEL QUI LIE UN AVOCAT À SON CLIENT?

Contexte

Le ministère de la Justice a reçu une demande en vue d'une comptabilisation des heures consacrées par ses avocats pour représenter son client, l'Agence du revenu du Canada (ARC), dans la préparation et la conduite d'un litige.

Le ministère de la Justice a refusé de communiquer les documents en vertu de l'article 23 de la Loi portant sur les renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le demandeur s'est plaint au Commissariat que le secret professionnel ne pouvait être invoqué pour soustraire à la communication le nombre d'heures que les avocats et les agents de Justice ont consacrées à la conduite du litige.

Règlement de la plainte

Les documents refusés au demandeur concernaient neuf pages provenant du système électronique des activités du ministère (iCase), dans lesquelles sont indiqués le nombre d'heures et les tâches exécutées par chaque avocat et son nom. À l'exception du titre et des rubriques à la page 1, les renseignements ont été soustraits à la communication en vertu de l'article 23. Dès le début de l'enquête, le ministère de la Justice a accepté de communiquer les rubriques des pages 2 à 9, mais a quand même refusé de divulguer le nombre total d'heures. À la suite de discussions et d'une demande pour des observations écrites, le Commissariat a convaincu le ministère de révéler le nombre total d'heures au demandeur. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

Au moment d'appliquer l'exception relative au secret professionnel qui lie un avocat à son client, les institutions ne doivent pas oublier que le client est une institution fédérale et que les frais sont payés à même les fonds publics. Par conséquent, il faut tenir compte de l'intérêt public dans le cadre de la reddition de comptes. Il est important de s'assurer que la portée du secret professionnel n'est pas trop large et que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements a été exercé à bon droit, afin de maximiser la reddition de comptes à la population.

ARTICLE 25 – APPLICATION DE PRÉLÈVEMENTS AUX RENSEIGNEMENTS MANUSCRITS

Contexte

Le ministère de la Justice a reçu une demande pour tous les documents relatifs aux bénéficiaires du « Fonds d'aide aux victimes » ayant répondu à un bref sondage. Ce fonds fournit de l'aide financière aux victimes d'actes criminels, afin qu'elles puissent assister aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La demande portait sur les copies de tous les sondages complétés jusqu'à présent. Le ministère a invoqué des exceptions en disant que les documents contenaient des renseignements personnels (article 19), des avis ou recommandations (alinéa 21(1)a)) ainsi que des comptes rendus de discussions ou délibérations (alinéa 21(1)b)). Le demandeur s'est plaint des exceptions appliquées en vertu de l'article 19.

Règlement de la plainte

La plupart des renseignements soustraits à la communication à titre de renseignements personnels l'ont été parce qu'ils étaient rédigés à la main. Pour que les documents soient considérés comme des renseignements personnels, ils doivent être associés à une personne identifiable. Les notes manuscrites ne peuvent pas, à elles seules, révéler l'identité des personnes. Par conséquent, nous avons demandé au ministère de prélever des parties de documents et de soustraire à la communication uniquement des renseignements tels que le nom des personnes, les dates, les détails des crimes et les détails familiaux qui permettraient l'identification des personnes ayant rempli le sondage. Le ministère de la Justice a accepté de procéder ainsi et a communiqué beaucoup plus de renseignements. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

L'article 25 de la Loi permet aux institutions de prélever des parties de documents afin de communiquer le plus d'information possible. Le personnel chargé de l'accès devrait ne pas perdre de vue cette obligation au moment d'examiner les documents.

ARTICLE 19 – LES SIGNATURES D'EMPLOYÉS NE SONT PAS DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Contexte

Une personne a demandé au Bureau du Conseil privé (BCP) de lui fournir des renseignements sur toutes les commandes (demandes de livraison conformément à un bon d'achat ou

un contrat en vigueur) traitées par l'institution dans la région de la capitale nationale dans le cadre d'un arrangement en matière d'approvisionnement pour services d'aide temporaire en septembre 2008. Le BCP a retenu, à titre de renseignements personnels (article 19), les signatures des employés fédéraux qui apparaissaient sur les documents demandés. Le demandeur s'est plaint de l'application de cet article.

Règlement de la plainte

Après avoir examiné les renseignements retenus par le BCP, nous avons conclu que ceux-ci n'étaient pas des renseignements personnels. Nous avons alors demandé au BCP de revoir sa position. Le BCP a ensuite décidé de divulguer les signatures. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

NI RENSEIGNEMENTS DE TIERS (ARTICLE 20), NI AVIS (ARTICLE 21)

Contexte

Une demande a été présentée à Industrie Canada (IC) pour la communication de tous les documents liés à un rapport intitulé « L'incidence du téléchargement de musique et du partage de fichiers poste à poste sur les ventes de musique : étude préparée pour Industrie Canada ».

IC a communiqué plus de 1 150 pages au demandeur, à l'exception de 230 pages divulguées en partie et d'environ 50 pages non divulguées, citant plusieurs articles de la Loi. Le demandeur s'est plaint des exceptions invoquées.

Règlement de la plainte

Nous avons examiné les exceptions invoquées par IC et convenu que le ministère avait refusé à bon droit de communiquer des renseignements personnels (article 19), des renseignements dont la communication risquerait de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale (alinéa 18b)) et des comptes rendus de consultations ou délibérations (alinéa 21(1)b)). Toutefois, nous n'étions pas d'accord pour dire que la plupart des renseignements soustraits à la communication faisaient l'objet d'une exception à titre de renseignements confidentiels de tiers (alinéas 20(1)b) et c)) ou d'avis et de recommandations (alinéa 21(1)a)). À la suite de notre intervention, IC a communiqué d'autres renseignements au demandeur et a continué de retenir seulement quelques portions des renseignements sur sept pages. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

ARTICLE 2 – UNE DEMANDE NE DEVRAIT PAS ÊTRE INTERPRÉTÉE DE FAÇON ÉTROITE

Contexte

Radio-Canada a reçu une demande l'invitant à communiquer des documents relatifs au remboursement des frais de scolarité, des manuels et d'autres documents connexes réclamés par un haut fonctionnaire pour assister à un cours de deux mois à l'Université Harvard. Certaines parties des documents divulgués par Radio-Canada ont été soustraites à la communication parce qu'elles pouvaient faciliter la perpétration d'une infraction (paragraphe 16(2)) et qu'elles contenaient des renseignements personnels (article 19).

Règlement de la plainte

Radio-Canada a refusé de communiquer des renseignements sur une page, puisqu'elle jugeait que ceux-ci pourraient faciliter la perpétration d'une infraction. Ayant déterminé que ces renseignements auraient dû être communiqués, nous avons demandé à Radio-Canada de communiquer la page en question, ce qu'elle a fait. Quant aux renseignements retenus à titre de renseignements personnels, le plaignant nous a dit qu'il n'était pas nécessaire d'enquêter sur l'application de cette exception.

La dernière question portait sur le fait qu'aucun document relatif au remboursement des frais de scolarité n'avait été retrouvé et traité. Radio-Canada nous a dit qu'elle ne détenait pas ce genre de documents, puisqu'elle avait payé les frais directement à l'Université. À notre avis, Radio-Canada a interprété la demande de façon très étroite. Nous lui avons donc demandé de communiquer les renseignements demandés. Radio-Canada a accepté de le faire si le demandeur présentait une nouvelle demande. En retour, Radio-Canada renoncerait aux frais de demande de 5 \$. Le plaignant a accepté cette offre et a obtenu une réponse distincte de Radio-Canada. La plainte, qui était bien fondée, a été réglée sans que la commissaire soit obligée de formuler des recommandations au responsable de l'institution.

Leçons apprises

Lorsque le demandeur a demandé à obtenir des renseignements liés au remboursement de frais, il aurait dû être évident que celui-ci cherchait à savoir combien Radio-Canada avait dépensé pour le cours. Il ne pouvait pas savoir que les frais avaient été payés directement à l'Université. Conformément à l'article 2, la Loi a pour objet « d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication ». En interprétant la demande de façon si étroite, Radio-Canada n'a pas tenu compte de l'article 2 de la Loi et ne l'a pas respecté.

3. Maximisation de la conformité

En 2010-2011, nous avons mis en œuvre la seconde année de notre plan triennal pour les fiches de rendement et les enquêtes systémiques. Nos évaluations du rendement ont mis en évidence des résultats exceptionnels ainsi que des préoccupations et des défis chez les institutions qui ne sont visées par la Loi que depuis peu. Nous avons également suivi de près les progrès réalisés par les organismes centraux et les institutions dans la mise en œuvre des recommandations antérieures visant la résolution des problèmes relatifs aux retards. Nous sommes honorés par le fait que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a qualifié nos fiches de rendement d'« outil essentiel qui permet aux parlementaires de tenir le gouvernement responsable¹ ».

« UN OUTIL ESSENTIEL POUR TENIR LE GOUVERNEMENT RESPONSABLE »

Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a réagi à notre rapport spécial de 2008-2009² en invitant deux institutions dont le rendement était faible, Environnement Canada et Affaires étrangères et Commerce international Canada, à prouver qu'elles font des efforts pour s'améliorer.

À son tour, le Comité a fait ses propres recommandations dans son rapport, notamment en demandant à Environnement Canada de lui faire rapport au sujet des statistiques de rendement internes à tous les trois mois au cours de la prochaine année financière. De façon plus générale, il est recommandé ce qui suit : « Que le gouvernement du Canada accorde priorité au dossier de l'accès à l'information et qu'il fasse preuve du leadership nécessaire pour régler les problèmes systémiques soulevés par la Commissaire à l'information dans son rapport sur les fiches de rendement de sorte qu'un plus grand nombre d'institutions fédérales se conforment aux exigences de la Loi. »

UN PLAN TRIENNAL POUR MAXIMISER LA CONFORMITÉ

La réponse rapide aux demandes d'accès constitue l'une des pierres angulaires de la *Loi sur l'accès à l'information*. Au fil des ans, ce principe a été de plus en plus ignoré. En réponse à l'ampleur des retards, le processus des fiches de rendement a été mis en place en 1999. Il y a deux ans, nous avons adopté une approche stratégique pour évaluer la conformité des institutions afin de nous attaquer aux causes profondes du problème tout en encourageant ces dernières à se conformer plus facilement à leurs obligations législatives. Cette approche a été officialisée en juillet 2009 par le lancement de notre Plan triennal relatif aux fiches de rendement et aux enquêtes systémiques³.

Cette approche intégrée nous guide dans la collecte de données fiables et suffisantes pour évaluer avec exactitude la conformité des institutions et élaborer des recommandations précises. Notre méthodologie combine les résultats des enquêtes sur les plaintes, les évaluations du rendement de certains groupes d'institutions ainsi que les analyses approfondies de problèmes systémiques ou récurrents. Elle comprend des suivis auprès des institutions visant à évaluer leurs progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations. Elle a l'avantage de limiter le chevauchement des efforts et de réduire le fardeau administratif imposé aux institutions.

En communiquant notre plan triennal aux institutions et en diffusant les résultats en matière de conformité et nos recommandations à grande échelle, nous encourageons la conformité proactive tout en aidant les institutions à s'attaquer à des problèmes précis qui font obstacle au rendement. À titre d'exemple, le ministère des Finances utilise annuellement notre questionnaire relatif aux fiches de rendement pour évaluer son propre rendement. Un nombre de plus en plus grand d'institutions ont commencé à faire état de leurs accomplissements dans leur rapport annuel concernant l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* en utilisant nos fiches de rendement et nos recommandations comme points de référence.

Au cours des deux dernières années, nous avons évalué 32 institutions représentant près de 91 % de l'ensemble des demandes d'accès à l'information reçues par la fonction publique fédérale en 2008-2009. Le rendement de 15 de ces institutions a été jugé sous la moyenne. Cette année, Radio-Canada et Postes Canada se sont ajoutées aux

¹ Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Suivi au rapport de la commissaire à l'information sur les fiches de rendement 2008-2009*, mars 2011, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5010171&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=F>.

² Commissariat à l'information du Canada, *Plan triennal*, http://www.oic-ci.gc.ca/fr/rp-pr_spe-rep_rap-soc_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx.

³ Commissariat à l'information du Canada, *Hors délais*, *Fiches de rendement 2008-2009 : Problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*, http://www.oic-ci.gc.ca/fr/rp-pr_spe-rep_rap-soc_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx.

13 institutions à faible rendement énumérées au **Tableau 3**. Tel qu'il est indiqué dans nos rapports spéciaux au Parlement, le rendement de ces institutions a subi les effets de divers problèmes : ordonnances de délégation inadéquates, manque de leadership, usage non approprié des prorogations de délai, consultations longues et systématiques, manque de ressources et de formation et piètre gestion des dossiers. L'information recueillie grâce au processus des fiches de rendement nous a permis d'élaborer des recommandations pour régler efficacement ces problèmes.

En 2011–2012, nous terminerons la mise en œuvre de notre premier plan triennal. Notre but est de fournir au gouvernement un diagnostic approfondi et basé sur les faits à l'égard des problèmes de retard afin de guider les efforts visant l'amélioration de l'administration de la Loi.

RECOMMANDATIONS AU CONSEIL DU TRÉSOR

Nous avons adressé un certain nombre de recommandations à l'égard des problèmes systémiques au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en tant qu'administrateur désigné de la Loi. Ces recommandations portaient sur les ordonnances de délégation, le leadership, les prorogations de délai, les consultations et les ressources.

Nous avons suivi de près les efforts déployés par le SCT dans la mise en œuvre de ces recommandations. Il convient de noter particulièrement les initiatives qui seront lancées en 2011–2012 pour recueillir et publier davantage de données statistiques sur la charge de travail, les prorogations de délai et les consultations, ce qui devrait contribuer à renforcer la responsabilité.

Nous avons également recommandé que le SCT élabore et mette en œuvre un plan d'action intégré en matière de ressources humaines pour résorber la pénurie de personnel chargé de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement. Au printemps 2010, le SCT a entrepris d'élaborer des descriptions de travail et de compétences afin de normaliser

les processus de travail, et il prévoit mettre en marche un processus de dotation collective.

NOS ENGAGEMENTS À L'ÉGARD DE L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME

Dans nos rapports spéciaux au Parlement sur les évaluations du rendement, nous avons pris des engagements précis en matière de soutien au système d'accès à l'information. Nos fiches de rendement antérieures ont clairement démontré que l'usage non approprié des prorogations de délai constituait une cause importante de retards dans la réponse aux demandes d'accès à l'information. Nous avons conséquemment publié, en 2010–2011, des notes d'information sur les prorogations de délai et avis de prorogation de délai⁴.

La note d'information sur les prorogations de délai expose les paramètres dont nous tenons généralement compte dans une enquête lorsqu'il s'agit d'interpréter l'alinéa 9(1)a) de la Loi. Cette disposition permet aux institutions de proroger le délai de réponse à une demande d'accès pendant une période raisonnable dans les cas où l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer. Cette note clarifie ce qui, pour le Commissariat, constituerait un grand nombre de documents ou une recherche dans un grand nombre de documents. Elle expose en outre les paramètres que nous pouvons prendre en compte pour déterminer si le fait de respecter le délai de 30 jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. Ces indications aideront les institutions et le Commissariat, respectivement, à préparer et à examiner les justifications et la documentation à l'appui des prorogations de délai, ce qui se traduira au bout du compte par une accélération des enquêtes sur l'utilisation des prorogations de délai.

Aux termes du paragraphe 9(2) de la Loi, les institutions doivent aviser la commissaire à l'information de toute prorogation de délai dépassant 30 jours. Lorsque correctement déposés, les

TABEAU 1. RAPPORT SUR LES PROROGATIONS DE DÉLAI, toutes les institutions, exercice financier 2010–2011⁵

	avril	mai	juin	T1	juillet	août	septembre	T2
Nombre d'avis reçus	489	469	495	1 453	436	505	430	1 371
Durée moyenne (jours)	133,82	113,23	112,35	120,05	105,05	100,71	113,1	106,02
Nombre d'extensions rapportées	631	562	568	1 761	517	596	536	1 649
9(1)(a)	214	185	166	565	196	250	169	615
9(1)(b)	248	250	254	752	214	230	263	707
9(1)(c)	170	126	145	441	102	113	104	319

⁴ Notes d'information, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/r-r-si-odi-adi_2011_1.aspx.

⁵ Rapport sur les prorogations de délai, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/r-r-si-odi-adi_2011_extension-notice-reports-rapports-prorogations.aspx

avis de prorogation constituent un outil utile pour contrôler et signaler l'utilisation de prorogations de délai, ayant pour effet d'inciter les institutions à s'autodiscipliner de façon à répondre en temps opportun aux demandeurs. Pour faciliter et améliorer le signalement des prorogations de délai, nous avons élaboré un modèle électronique d'avis de prorogation de délai⁶, lequel est disponible sur le site Web du Commissariat.

La commissaire a également désigné un membre du personnel du Commissariat pour examiner les avis de prorogation de délai et compiler des statistiques trimestrielles et annuelles sur la conformité du système et des institutions aux exigences relatives à ces avis. Depuis 2010-2011, les données globales et par institution sont disponibles en ligne, sous une forme réutilisable, comme l'indique le **Tableau 1**, page 42.

RENDEMENT DES INSTITUTIONS NOUVELLEMENT VISÉES PAR LA LOI

Nos plus récentes évaluations du rendement ont ciblé les institutions qui sont à présent visées par la *Loi sur l'accès à l'information* en raison de la Loi fédérale sur la responsabilité. Il s'agit de cinq sociétés d'État et de trois agents du Parlement. Dans le cadre de cet examen, notre propre rendement en matière de traitement des demandes d'accès à l'information a été évalué par le commissaire ad hoc.

L'examen nous a permis de vérifier si les institutions répondaient aux demandes d'accès à l'information en temps opportun. Nous avons recueilli de l'information concernant des facteurs clés dont l'application des exceptions et des exclusions et les défis auxquels les institutions font face sur le plan des ressources et du soutien interne.

Comme l'indique le **Tableau 2**, six des huit institutions ont affiché d'excellents résultats. Elles ont toutes obtenu des taux élevés de respect de leurs obligations légales. Nous avons avant tout constaté que ces institutions avaient la bonne attitude et la bonne approche à l'égard de la transparence. Leurs dirigeants avaient déployé les efforts nécessaires pour mettre en place les outils appropriés, allouer les ressources suffisantes et mettre en œuvre des approches efficaces leur permettant de s'acquitter de leurs obligations. Nos propres résultats reflètent nos efforts pour montrer l'exemple.

En revanche, nous avons observé certains des pires résultats jamais constatés lors des 12 années au cours desquelles nous avons établi des fiches de rendement. Nous avons émis une alerte rouge pour la Société canadienne des postes, dont le rendement était à ce point hors norme que nous n'avons pas été en mesure de lui décerner une note. En effet, les 84 demandes qui lui ont été adressées en 2009-2010 ont été traitées dans un délai

TABEAU 2. NOTES DÉCERNÉES AUX INSTITUTIONS ÉVALUÉES POUR 2009-2010⁷

Institutions	Note	Rendement global
Bureau du vérificateur général du Canada	A	Exceptionnel
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	A	Exceptionnel
Commissariat à l'information du Canada*	A	Exceptionnel
Société du Centre national des Arts	A	Exceptionnel
Énergie atomique du Canada limitée	B+	Supérieur à la moyenne
VIA Rail Canada Inc.	B	Supérieur à la moyenne
Société Radio-Canada	F	Insatisfaisant
Société canadienne des postes	Hors norme	Alerte rouge

*Le rendement du Commissariat à l'information a été évalué par Mario Dion, le commissaire ad hoc au moment de l'établissement du rapport.

octobre	novembre	décembre	T3	janvier	février	mars	T4	Total
534	529	623	1 686	569	528	254	1 350	5 860
85,93	85,66	90,98	94,29	94,1	108,85	116,18	103,77	102,96
613	608	714	1 935	652	638	310	1 599	6 944
323	359	389	1 071	376	273	117	765	3 016
174	164	218	556	183	262	131	572	2 587
114	85	110	309	93	102	57	250	1 319

⁶ Commissariat à l'information du Canada, modèle de demande de prorogation de délai, <http://www.oic-ci.gc.ca/ra/time-extensions-prorogations-de-delai.aspx>.

⁷ Commissariat à l'information du Canada, *Le libre accès : une question d'ouverture*, Fiches de rendement 2009-2010 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada, déposé au Parlement le 10 mars 2011, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fc-ren_2009-2010.aspx.

moyen de 190 jours, un chiffre étonnant, et trois demandes sur quatre ont été traitées dans des délais bien supérieurs aux échéances prévues. Le nouveau président de Postes Canada s'est engagé personnellement à améliorer le rendement.

Nous avons également décerné la note F à Radio-Canada, qui a pris en moyenne 158 jours pour répondre aux demandes. Radio-Canada a continué de ressentir les effets de la première vague de 547 demandes reçues dans les sept mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de son assujettissement à la Loi en 2007-2008 (dont 335 au cours du premier mois seulement). Des signes prometteurs d'amélioration des délais étaient observables vers la fin de l'année 2009-2010.

Dans le cadre de notre processus habituel, nous avons fait des recommandations pour aider les institutions à améliorer leur rendement. Nous avons également invité les institutions ayant affiché les meilleurs résultats à élargir leur rôle de leadership en faisant connaître leurs pratiques exemplaires auprès de la communauté de l'accès à l'information.

Nos constatations ont également confirmé l'effet de lame à deux tranchants qu'a eu le régime législatif institué par la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Bien qu'il ait accru le nombre d'institutions visées par la *Loi sur l'accès à l'information*,

ce régime a institué de nouvelles exceptions et exclusions propres aux institutions. Contraire au but énoncé par la *Loi sur l'accès à l'information*, cette approche fragmentée empêche l'application générale de cette loi à tous les documents détenus par l'institution. Les gains en matière de transparence ont par conséquent été limités.

PROGRÈS CONCERNANT LES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

Nous avons assuré un suivi auprès des 13 institutions qui ont obtenu les pires résultats dans les fiches de rendement pour 2008-2009 sous la forme d'un rapport de progrès sur les efforts déployés en réponse à nos recommandations. La majorité des institutions ont fait état de progrès dans l'amélioration du rendement sous divers aspects, comme l'indique le **Tableau 3**. En 2011-2012, nous réévaluerons les progrès accomplis par ces 13 institutions au moyen de données à la fois qualitatives et quantitatives ainsi que par 5 autres institutions faisant partie de ce groupe considéré comme étant à risque, soit Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, Pêches et Océans Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Sécurité publique Canada et Gendarmerie royale du Canada.

TABLEAU 3. PROGRÈS RELATIFS À LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES FICHES DE RENDEMENT DE 2008-2009*

Institutions	Ordonnance de délégation de pouvoirs	Leadership	Prorogations de délai	Consultations	Ressources	Gestion des documents	Taux de conformité	Avis de prorogation	Arriéré	Plaintes	Formation	Plan d'amélioration
Affaires étrangères et Commerce international Canada		●		●	●				●	●		
Agence canadienne de développement international	●			●			●	●	●			●
Agence canadienne d'inspection des aliments	●	●			●		●	●	●		●	●
Agence du revenu du Canada	●		●				●	●	●			●
Bureau du Conseil privé	■	●	●		●			●	●		●	
Défense nationale			●		■		●		●			
Environnement Canada					●	●		●	●			
Patrimoine canadien	●	●			●			●	●		●	●
Ressources naturelles Canada	●	●		●	●		●	●			●	●
Santé Canada	●	●	●			●	●		●			●
Service canadien du renseignement de sécurité							●	●			●	
Service correctionnel du Canada		●			●		●	●				●
Transports Canada		●		■	●		●	●	●		●	

Amorcé ● Non amorcé ■

* Les recommandations sont regroupées par thèmes, certaines comportant plus d'un thème. En outre, certaines institutions n'ont pas reçu de recommandation concernant un ou plusieurs thèmes. Enfin, les trois carrés rouges indiquant l'absence de mise en œuvre se rapportent à des recommandations avec lesquelles l'institution n'était pas d'accord.

AUTRES SOURCES DE RAPPORTS SUR LES PROGRÈS

Nous en apprenons en outre beaucoup des institutions au moyen de leurs instruments de rapport au Parlement. Les rapports annuels concernant l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* fournissent de l'information précieuse sur la façon dont les institutions se conforment à cette loi, sur les approches communes ainsi que sur les bonnes pratiques et les innovations qui pourraient profiter à un grand nombre d'institutions.

Nous surveillons ces sources d'information car certaines institutions ont commencé à utiliser celles-ci pour faire état de leurs progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations visant l'amélioration du rendement. Nous croyons que davantage d'institutions devraient être encouragées à faire de même pour compléter le mandat de surveillance qu'a le Parlement à l'égard de la conformité du gouvernement à la législation sur l'accès à l'information.

ENQUÊTE SUR LES SOURCES DE RETARDS

Tel qu'il a été annoncé dans le Plan triennal faisant suite aux fiches de rendement de 2008–2009, nous avons entrepris une enquête systémique sur les causes et les sources de retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information.⁸ Dans le cadre de cette enquête, nous examinons les retards résultant de consultations obligatoires et d'ingérences dans le processus d'accès à l'information.

L'enquête a ciblé huit organismes couramment consultés en vertu de la Loi : Agence des services frontaliers du Canada, Service canadien du renseignement de sécurité, Service correctionnel du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, ministère de la Justice, Défense nationale, Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, Sécurité publique Canada et Gendarmerie royale du Canada.

Un second groupe de huit institutions font l'objet d'une enquête concernant l'ingérence : Agence du revenu du Canada, Agence canadienne de développement international, Santé Canada, Patrimoine canadien, Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Bureau du Conseil privé et Sécurité publique Canada. L'enquête devrait être terminée en 2011.

RÈGLEMENT DU DOSSIER SCDAI

Le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) a été mis sur pied en 1989 pour faciliter l'identification et la coordination des demandes d'accès à l'information sollicitant plusieurs institutions ou soulevant des questions d'importance sur le plan juridique ou politique. Le SCDAl était un registre central contenant les textes des demandes d'accès à l'information

reçues par les institutions assujetties à la Loi. Même si l'information entrée dans le SCDAl n'était pas accessible au public, les utilisateurs se sont mis à présenter des demandes d'accès à l'information portant sur la liste complète des demandes qu'il contenait.

En avril 2008, le SCT a décidé de mettre fin à l'exigence de mettre à jour le SCDAl, ce qui a eu pour effet de rendre le système obsolète. Nous avons reçu deux plaintes contre le SCT au sujet de cette décision. Au moment de procéder à l'enquête, le SCT n'avait proposé aucune solution de rechange au SCDAl.

Au cours de l'enquête, le Commissariat a consulté un certain nombre d'intervenants et a obtenu les observations des parties. Les intervenants ont montré un vif intérêt à l'égard de l'information contenue dans le SCDAl. L'absence d'une source d'information centralisée rendait le processus à suivre pour obtenir de l'information similaire fastidieux, inefficace et coûteux. Les observations du SCT ont mis en évidence plusieurs facteurs qui ont été considérés avant de prendre la décision d'éliminer le SCDAl. Au cœur des considérations se trouvait le fait que le système avait une valeur limitée pour les institutions et que l'information demeurait disponible directement de ces dernières.

L'élimination de l'exigence de mettre à jour le SCDAl a eu pour effet pratique d'éliminer une source centrale d'information sur les demandes d'accès. Cependant, comme cette information reste toujours disponible auprès des institutions, nous n'avons pu conclure que le changement de politique constituait un refus d'accès aux termes de la Loi.

Afin de régler la question et de faciliter la diffusion de l'information gouvernementale, nous avons recommandé au SCT d'élaborer et de mettre en place une pratique visant à exiger des institutions qu'elles affichent sur leur site Web une liste des demandes d'accès reçues. Nous avons également recommandé au SCT de mettre au point une fonction de recherche centrale pour permettre au public d'interroger ces listes.

Depuis la fin de notre enquête, le président du Conseil du Trésor a annoncé, le 18 mars 2011, un engagement à étendre la transparence du gouvernement au moyen d'une composante d'information accessible, laquelle obligera les institutions fédérales à divulguer l'information de manière proactive sur une base continue. Plus précisément, toutes les institutions assujetties à la Loi devront publier sur leur site Web, dans les deux langues officielles, des résumés des demandes d'accès à l'information complétées. Le SCT examinera des façons de rendre également disponibles en ligne l'ensemble des documents communiqués. Nous continuerons de suivre de près ces développements positifs.

⁸ Commissariat à l'information du Canada, Plan triennal, http://www.oic-ci.gc.ca/fr/np-pr_spe-rep_rap-spe-rep-car_fic-ren_3_ys_plan.aspx.

4. Pour une jurisprudence claire et favorable à la divulgation

Nos démarches et interventions auprès des tribunaux permettent de défendre ou de préciser les principes importants qui sous-tendent le droit fondamental de l'accès à l'information du secteur public, tout en contribuant au développement d'une jurisprudence qui favorise la divulgation.

Faits saillants en 2010–2011 : Dans une instance impliquant la Société Radio-Canada et la commissaire à l'information, la Cour fédérale a rendu une décision confirmant les pouvoirs de la commissaire d'émettre des ordonnances de production de documents. La Cour a également été saisie d'un litige opposant la commissaire à la Société canadienne des postes, au terme duquel elle devra se prononcer, pour la première fois, sur l'interprétation de l'exception prévue à l'article 18.1, laquelle protège les intérêts économiques de certaines sociétés d'État.

La Loi sur l'accès à l'information a pour principe fondamental que les décisions relatives à la communication de renseignements doivent être examinées par un organisme indépendant du gouvernement. Le premier niveau d'examen est celui auquel procède le Commissariat à l'information par le biais de ses enquêtes. Le deuxième niveau est celui de la Cour fédérale, une fois notre enquête terminée, et ne concerne que les cas de refus d'accès.

Les litiges engagés en vertu de la Loi peuvent l'être dans les cas suivants :

- Lorsque nous concluons qu'une plainte est fondée et que l'institution ne donne pas suite à notre recommandation de communiquer les renseignements, nous pouvons, avec le consentement du demandeur, adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.
- Lorsqu'il reçoit notre rapport d'enquête, le plaignant peut lui-même adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.
- La Loi prévoit également un mécanisme par lequel un tiers peut demander le contrôle judiciaire de la décision d'une institution de communiquer des renseignements que le tiers souhaite retenir.

Nous pouvons également participer à d'autres types d'instances judiciaires :

- Par exemple, nous pouvons demander l'autorisation d'intervenir dans des affaires ayant trait à l'accès à l'information.
- Nous pouvons aussi être appelés à défendre les compétences ou les pouvoirs de la commissaire.

Comme en attestent les résumés ci-dessous, des décisions importantes ont été rendues en matière d'accès à l'information en 2010–2011. Nous avons participé à un plus grand nombre d'instances judiciaires portant sur des dossiers complexes ou sur les nouvelles dispositions résultant de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Nous avons suivi de près plusieurs autres dossiers susceptibles d'avoir une incidence sur le Commissariat ou l'accès à l'information en général, notamment les recours en révision entamés par des tiers en vertu de l'article 44 afin d'empêcher la divulgation d'information les concernant. Le tableau figurant en fin de chapitre fournit un aperçu de la gamme et de la complexité des dossiers de litige actifs en 2010–2011.

Décisions rendues en matière d'accès LE CONTRÔLE DES DOCUMENTS

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25

Note : La décision relative au litige suivant a été rendue peu après la période visée par le présent rapport. Nous en faisons état ici étant donné son importance.

Contexte

Après de longues enquêtes sur les refus de communication opposés par la Défense nationale, Transports Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Bureau du Conseil privé (BCP) concernant les agendas d'un ancien ministre et d'un ancien premier ministre ainsi que les procès-verbaux et documents associés à des réunions, le commissaire à l'information de l'époque a demandé à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire des décisions des institutions en cause.

Plusieurs appels ont fait suite à la décision rendue par la Cour fédérale. La Cour d'appel a rejeté les appels du commissaire, mais elle a accueilli celui du procureur général. La commissaire a par la suite demandé et obtenu l'autorisation de faire appel de ces décisions devant la Cour suprême du Canada.

Les rapports annuels précédents fournissent un résumé détaillé de ces causes.¹ Les questions en jeu étaient les suivantes :

Enjeux

- Est-ce que le Cabinet du premier ministre, ou celui d'un ministre, est une « institution fédérale » au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI)?
- Les documents du cabinet d'un ministre (y compris du Cabinet du premier ministre) relèvent-ils d'une institution fédérale?
- Le premier ministre est-il considéré comme un « cadre » de son institution? Le terme « cadre », tel qu'il est employé dans l'exception à la définition de « renseignements personnels » dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, englobe-t-il le premier ministre?

Conclusions et motifs de la Cour suprême du Canada

La Cour suprême a conclu de façon unanime que le Cabinet du premier ministre et les cabinets ministériels ne font pas partie de l'institution fédérale dont ils sont responsables. La question est alors de savoir si les documents qui se trouvent dans les cabinets ministériels relèvent néanmoins de l'institution fédérale?

Pour y répondre, un test en deux étapes doit être effectué. La première étape consiste à se demander si le contenu du document se rapporte à une affaire ministérielle. Si ce n'est pas le cas, l'analyse s'arrête à cette étape. Dans le cas contraire, la seconde étape consiste à déterminer, compte tenu de tous les facteurs pertinents, si un cadre supérieur de l'institution devait raisonnablement être en mesure d'obtenir une copie du document sur demande. Parmi les facteurs à considérer, mentionnons :

- la teneur réelle du document,
- les circonstances dans lesquelles il a été créé,
- les rapports juridiques entre l'institution fédérale et le détenteur du document.

Si les deux étapes de l'analyse sont remplies, le document relève de l'institution et doit être communiqué, à moins qu'il ne soit assujéti à une exception en vertu de la LAI.

La Cour suprême a déclaré que le critère d'attente raisonnable était objectif et qu'il n'existait aucune présomption d'inaccessibilité concernant les documents qui se trouvent dans les cabinets des ministres. Selon la Cour, le test proposé ne conduit pas à une mise au secret générale des documents se trouvant dans les cabinets ministériels, mais vise plutôt à prévenir ce problème. De plus, la Cour a précisé que le législateur avait prévu des dispositions d'enquête solides pour éviter toute tentative d'entraver le droit d'accès des citoyens.

Pour ce qui est de l'exception à la définition de renseignements personnels, la Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel fédérale sur ce point et conclu que le premier ministre n'était pas un cadre du BCP. Ainsi, les agendas du premier ministre relevant de la GRC et du BCP constituent de l'information personnelle en vertu de l'article 19 de la LAI et ne doivent pas être divulgués.

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Ontario (Ministère de la Sûreté et Sécurité publique) et al. c. Criminal Lawyers' Association (registre 32172, Cour suprême du Canada, 2010 CSC 23)

Contexte

En Ontario, dans un procès criminel pour un meurtre commis en 1983, le juge a ordonné l'arrêt des procédures, déterminant que les droits des accusés avaient été violés par suite d'un comportement abusif de la part des représentants de l'État. À l'issue de cette décision, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a fait enquête sur le comportement du corps policier impliqué et sur celui de la poursuite. La PPO a déclaré qu'il n'existait aucune preuve de tentative d'obstruction à la justice mais elle n'a pas publié son rapport.

La Criminal Lawyers' Association (CLA) a présenté une demande en vertu de la loi sur l'accès à l'information de l'Ontario auprès du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique pour obtenir des documents concernant l'enquête de la PPO.

Le ministre a refusé de communiquer ces documents, y compris le rapport de police, en invoquant trois exceptions prévues par la législation ontarienne. La CLA s'est alors tournée vers la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario. L'affaire s'est rendue jusqu'en Cour suprême. Le commissaire à l'information du Canada à l'époque était un intervenant dans cette instance.

¹ Commissariat à l'information, *Rapport annuel 2009-2010*, « Le contrôle des documents », p. 38-40, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/ip-pr_ar-ra_2009-2010_10.aspx

Enjeux

Cette cause soulevait les questions suivantes :

- En raison du fait qu'il ne s'applique pas aux exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat ou à l'exécution de la loi, est-ce que l'article 23 de la loi ontarienne concernant la primauté de l'intérêt public porte atteinte au droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- La deuxième question visait l'exercice du pouvoir discrétionnaire, à savoir si les décisions du ministre et de la commissaire de l'Ontario étaient conformes au cadre législatif établi par la Loi sur l'accès à l'information de l'Ontario.

Conclusions et motifs de la Cour suprême du Canada

Pour ce qui est de la première question, la Cour suprême du Canada a conclu que la liberté d'expression protégée par l'alinéa 2 b) de la Charte ne garantissait pas l'accès à tous les documents du gouvernement.

Selon la Cour, bien que la protection garantie par l'alinéa 2b) vise la liberté d'expression, l'accès à l'information « est un droit dérivé qui peut intervenir lorsqu'il constitue une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative sur le fonctionnement du gouvernement ».

La Cour a précisé que le droit à la liberté d'expression comporte un droit d'accès à certains documents, seulement si l'accès est nécessaire à la tenue d'une discussion significative sur une question d'importance pour le public, si l'accès n'empiète pas sur des privilèges protégés (par exemple : le privilège du secret professionnel de l'avocat) et s'il est compatible avec la fonction particulière de l'institution.

La Cour a déterminé que, dans le cas présent, ces exigences n'avaient pas été remplies. Par conséquent, l'alinéa 2b) n'était pas en cause. Les exceptions pour l'exécution de la loi et le secret professionnels tiennent déjà compte de l'intérêt public et confèrent au responsable un pouvoir discrétionnaire de divulguer ces renseignements.

La Cour a déclaré que le principe de la primauté de l'intérêt public ajouterait bien peu à ce processus. Aussi, la CLA n'a pas démontré qu'il est impossible de discuter de manière significative de la gestion de l'enquête par le corps policier et de la poursuite sous le régime législatif actuel.

Pour ce qui est de la deuxième question, la Cour a indiqué qu'après avoir conclu que l'exception s'appliquait, la personne responsable devait se demander, en tenant compte de tous les intérêts pertinents, y compris l'intérêt public à ce qu'il y ait divulgation, si certains renseignements devaient être communiqués. La personne responsable devait également « examiner séparément les différentes parties des documents et divulguer le plus de renseignements possibles ».

De même, la commissaire de l'Ontario devait déterminer si le ministre avait exercé son pouvoir discrétionnaire raisonnablement. La commissaire a le pouvoir d'annuler la décision du ministre et de renvoyer l'affaire pour réexamen lorsque : « la décision a été prise de mauvaise foi ou était mal fondée; la décision a pris en compte des considérations non pertinentes; ou la décision a été prise en omettant de tenir compte de facteurs pertinents ».

La Cour a souligné que la commissaire de l'Ontario n'avait pas examiné l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en ce qui concerne l'exception relative à l'exécution de la loi. La Cour a donc décidé de renvoyer la décision fondée sur cette exception à la commissaire pour réexamen en précisant que « [l']absence de motifs et l'omission par le ministre d'ordonner la divulgation de quelque passage que ce soit des volumineux documents auxquels l'accès a été demandé soulèvent à tout le moins des préoccupations sur lesquelles le commissaire [adjoint] aurait dû se pencher ».

Par contre, le Cour a convenu qu'il n'en allait pas de même pour les documents protégés par l'exception relative au secret professionnel de l'avocat. Selon la Cour, il est difficile de concevoir comment ces documents auraient pu être divulgués. Par conséquent, la Cour a confirmé la décision de la commissaire de l'Ontario quant à cet aspect de la question.

Mesures ultérieures

La commissaire de l'Ontario doit réexaminer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en ce qui concerne l'exception relative à l'exécution de la loi.

LA DÉTERMINATION DU PRIVILÈGE

Blank c. Canada (Ministre de la Justice)

(A-519-09), 2010 CAF 183, juge en chef Blais, et juges Dawson et Stratas

Contexte

M. Blank a demandé au ministère de la Justice du Canada de lui donner accès à toutes les communications relatives à des

infractions administratives dont il avait été accusé en vertu de la *Loi sur les pêches* et aux documents concernant la façon dont Justice avait mené la poursuite contre lui. Certaines pages ont été communiquées au demandeur, mais le ministère a prélevé une partie des renseignements.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissariat concernant l'application des exceptions et alléguant que le ministère n'avait pas communiqué tous les documents relatifs à sa demande. Notre enquête a donné lieu à la communication de plusieurs documents. Après des examens et des consultations supplémentaires, le ministère a subséquemment remis environ 800 pages au demandeur, tout en retenant certains renseignements en vertu de l'article 23. Cette exception protège les documents assujettis au secret professionnel qui lie l'avocat et son client. Le Commissariat a conclu que les exceptions avaient été invoquées à bon droit. (Voir *Rapport annuel 2009-2010*, « La détermination du privilège »).²

Le demandeur a alors déposé une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale. Cette décision, dont nous faisons un bref rappel ci-dessous, a été rapportée dans le rapport annuel de 2009-2010. Le demandeur a porté en appel la décision du juge de Montigny (2009 CF 1221).

Enjeux

- Est-ce que le ministre pouvait invoquer l'exception prévue à l'article 23? Avait-il renoncé à son droit de revendiquer le privilège?

Décision de la Cour fédérale

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée. D'abord, le juge a conclu que tous les documents en question étaient protégés par le privilège de la consultation juridique en vertu de l'article 23 et que le ministère n'y avait pas renoncé. Le juge a ensuite expliqué qu'il n'y avait pas de preuve aux allégations selon lesquelles l'institution aurait agi de mauvaise foi. Le juge a également déterminé que le ministère avait satisfait à son obligation de trouver et de traiter tous les documents pertinents à la demande.

Conclusions et motifs de la Cour d'appel fédérale

Sur la question de l'interprétation de l'article 23, la Cour a précisé que l'inconduite alléguée du ministère de la Justice

ne constituait pas une exception au secret professionnel. Pour ce qui est de la question de la renonciation, la question était devenue théorique puisque M. Blank avait déjà obtenu ces documents dans le cadre d'autres demandes. La Cour s'est donc abstenue de tout commentaire à cet égard.

Pour ce qui est de la question de mauvaise foi soulevée par l'appelant, la Cour a noté que le juge de première instance disposait d'éléments pour justifier sa conclusion sur cette question.

Pour ce qui est de l'allégation concernant les documents manquants ou non traités, la Cour d'appel a expliqué que l'appelant n'avait pas démontré d'erreur manifeste et que la Cour fédérale disposait d'éléments de preuve lui permettant de conclure comme elle l'a fait. Aussi, la Cour d'appel a précisé que le Commissariat, lors de son enquête, avait conclu que tout ce qui avait été possible de faire pour trouver les documents avait été fait. La Cour a donc rejeté l'appel.

Mesures ultérieures

Les parties n'ont pas demandé l'autorisation de la Cour suprême du Canada d'en appeler de cette décision.

CONSÉQUENCES D'UN REFUS PRÉSUMÉ

David Statham c. Président de la Société Radio-Canada et la Commissaire à l'information du Canada, (A-458-09), 2010 CAF 315, juge Dawson, Trudel et Mainville

Contexte

Durant les trois premiers mois où elle est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, la Société Radio-Canada (SRC) a reçu environ 400 demandes de David Statham. Submergée, la SRC n'a pas été en mesure d'y répondre à temps. Par ailleurs, elle n'a pas demandé de prorogations de délai avant l'échéance de 30 jours prévue par la Loi. Le demandeur a alors porté plainte au Commissariat. Lors de ses enquêtes, le Commissariat a recommandé à la SRC de répondre aux demandes au plus tard le 1^{er} avril 2009, ce que la SRC a accepté. (Pour plus de détails, voir le *Rapport annuel 2009-2010*, « Engagements manqués »).³

Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale. Cette décision, résumée ci-dessous, a été rapportée dans le rapport annuel de 2009-2010. Le demandeur a porté cette décision en appel (2009 CF 1028).

² Commissariat à l'information, *Rapport annuel 2009-2010*, « La détermination du privilège », p. 43-45, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2009-2010_8.aspx#_Missed_commitments

³ Commissariat à l'information, *Rapport annuel 2009-2010*, « Engagements manqués », p. 32-33, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2009-2010_10.aspx

Enjeux

- Est-il possible de remédier à un refus présumé?
- Est-ce possible d'exercer un recours en révision d'un refus présumé?

Décision de la Cour fédérale

Malgré le fait que l'instance était devenue sans objet, étant donné que la SRC avait répondu à toutes les demandes, le juge a entendu la cause puisque la demande soulevait des questions importantes.

Selon la Cour fédérale, une institution ne peut remédier à un refus présumé unilatéralement. Toutefois, lorsque la commissaire à l'information recommande une date d'engagement, selon laquelle l'institution doit répondre dans un certain délai, les prescriptions de l'article 9 sur le refus présumé ne s'appliquent plus.

Par conséquent, le tribunal n'avait pas compétence pour instruire une demande en vertu de l'article 41 relativement à un refus présumé avant l'échéance prévue par les recommandations de la commissaire, puisqu'il n'y avait pas de refus réel et continu.

Finalement, en l'absence de refus, la Cour ne pouvait pas rendre un jugement déclaratoire blâmant la conduite de l'institution. Pour ce qui est de la question des dépens, le juge a condamné le demandeur aux dépens.

Conclusions et motifs de la Cour d'appel fédérale

Selon la Cour d'appel, le juge avait un pouvoir discrétionnaire absolu pour décider si la demande était ou non sans objet. Puisque plusieurs dossiers étaient laissés en suspens en attendant une décision dans ce dossier, la Cour d'appel a décidé d'aborder les autres questions en litige.

La Cour a expliqué qu'il n'y avait pas de distinction entre un « refus effectif », dans le cas où quelqu'un se voit refuser des documents, et un « refus présumé », qui est le défaut de communiquer un document dans les délais prévus. L'institution, le plaignant et la commissaire sont placés dans la même situation dans les deux cas.

La Cour a précisé que la commissaire a toute la latitude pour restreindre la portée de son enquête à l'examen du refus présumé. Elle peut se limiter à recommander une date d'échéance.

D'après la Cour, il n'est pas possible de remédier à un refus présumé. La recommandation de la commissaire n'a pas l'effet de transformer un refus présumé en une prorogation valide et contraignante. Les pouvoirs énumérés à l'article 36 ne confèrent pas à la commissaire un pouvoir de proroger des délais. Son rôle est de formuler des recommandations non contraignantes aux institutions.

Pour ce qui est de l'exercice d'un recours en révision d'un refus présumé, le refus auquel réfère l'article 41 englobe toute personne n'ayant pas reçu communication d'un document demandé en vertu de la Loi, ce qui inclut les refus présumés.

La Cour d'appel a énuméré les trois conditions préalables pour l'exercice d'un recours en vertu de l'article 41 :

- Le demandeur doit s'être vu refuser la communication d'un document (ce refus inclut les refus présumés);
- Le demandeur doit avoir porté plainte à la commissaire au sujet de ce refus;
- La commissaire doit avoir rendu compte des conclusions de son enquête en vertu de l'article 37(2).

Pour ce qui est de la question de savoir s'il était possible de rendre un jugement déclaratoire, la Cour a précisé que dans la mesure où la question du caractère raisonnable de la conduite de la SRC n'a pas été directement et régulièrement soulevée par M. Statham, il aurait été inapproprié de rendre un tel jugement.

Selon la Cour d'appel, l'article 53(2) permet d'adjuger les dépens au demandeur qui soulève un principe important et nouveau quant à la LAI, même si cette personne n'a pas gain de cause. M. Statham ne devrait donc pas être condamné aux dépens, il les obtient tant en Cour fédérale qu'en Cour d'appel.

Mesures ultérieures

Les parties n'ont pas demandé l'autorisation de la Cour suprême du Canada d'en appeler de cette décision.

LA PRODUCTION DE DOCUMENTS

Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada (T-1552-09), juge Boivin, 2010 CF 954

Contexte

Nous avons enquêté sur de nombreuses plaintes ayant trait à l'utilisation que la Société Radio-Canada (SRC) fait de l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet article prévoit que la Loi ne s'applique pas aux renseignements de la SRC qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation.

Au cours de nos enquêtes, suite au refus de la SRC de nous communiquer les documents associés à ces plaintes, la commissaire a ordonné à la SRC de lui communiquer les documents visés par les demandes d'accès. Par la suite, la SRC a demandé un contrôle judiciaire en contestant notre pouvoir de contraindre la production de documents.

Enjeux

- Est-ce que la commissaire détient la compétence d'ordonner à la SRC de communiquer des documents y compris ceux qui, de l'avis de la SRC, se rapportent à des activités de journalisme, de création ou de programmation?

Décision de la Cour fédérale

La Cour fédérale a conclu que la commissaire détenait la compétence d'ordonner à la SRC de produire ces documents pour fins d'enquête.

Après avoir précisé que la commissaire est indépendante et impartiale dans le cadre de ses fonctions, la Cour a expliqué que celle-ci devait avoir compétence afin de déterminer si les documents tombaient ou non sous le coup de l'exception contenue à l'exclusion. Décider autrement aurait pour conséquence « de mettre la SRC à l'abri de la Loi », d'ériger un régime parallèle et de priver un demandeur d'un palier de révision.

Le juge a également souligné qu'il « faut garder à l'esprit que la Commissaire est une entité neutre, les enquêtes sont secrètes et confidentielles et que le regard posé doit donc être objectif. La communication de documents à la Commissaire n'équivaut pas à leur divulgation ».

Mesures ultérieures

La SRC a porté cette décision en appel (A-391-10). Les mémoires des parties ont été déposés. La SRC doit déposer une demande d'audience en avril 2011.

Dossiers en cours

LA DÉFENSE NATIONALE

Attaran c. Ministre de la Défense nationale et Commissaire à l'information du Canada. (T-1679-09)

Contexte

Amir Attaran a demandé à la Défense nationale de lui communiquer des documents sur le transfert de détenus en Afghanistan. Le ministère lui a communiqué certains renseignements, mais en a retenu d'autres en vertu des articles 15, 16, 17 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur nous a adressé une plainte. Au cours de notre enquête, le ministère a invoqué d'autres exceptions pour refuser l'accès à des documents en plus de celles qu'il avait déjà invoquées.

Après enquête, nous avons conclu que le ministère de la Défense nationale avait appliqué les exceptions à bon droit.

Le demandeur a demandé un contrôle judiciaire. La commissaire à l'information est intervenue dans ce dossier afin de déposer un affidavit.

Enjeux

- Ce dossier met en cause les exceptions des articles 15 et 19. Le ministre a-t-il correctement invoqué ces exceptions? Pouvait-il invoquer des exceptions supplémentaires lors de l'enquête?
- Le demandeur prétend que l'exception de l'article 19 ne peut empêcher la divulgation de photos de détenus puisqu'il est possible de faire des prélèvements et ainsi s'assurer que leur identité n'est pas révélée. Aussi, le demandeur prétend que la divulgation de ces photos est dans l'intérêt public.

Mesures ultérieures

L'audience publique a eu lieu le 21 février 2010. Le 10 mars 2011, l'intimé a présenté des arguments portant sur la preuve confidentielle à huis clos en l'absence du demandeur, ce qui est possible lorsque l'exception de l'article 15 est invoquée. L'affaire a été prise en délibéré.

DATES D'EXPIRATION

Bronskill c. Ministre du Patrimoine canadien et Commissaire à l'information du Canada, (T-1680-09)

Contexte

Le journaliste Jim Bronskill a demandé à Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de lui fournir les dossiers de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) recueillis au sujet de Tommy Douglas. Décédé il y a plus de 20 ans, M. Douglas a été premier ministre de la Saskatchewan et il est généralement considéré comme le père de l'assurance-maladie au Canada.

BAC a fourni au demandeur des documents qui comportaient de nombreux passages supprimés en vertu des articles 15 (affaires internationales et défense) et 19 (renseignements personnels) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a porté plainte à cet égard.

Après enquête, en se fondant sur les représentations des parties en cause, le Commissariat a conclu que l'application des exceptions était valable. Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire.

Enjeux

- Compte tenu du temps écoulé et de l'intérêt public, le ministre du Patrimoine canadien, ministre responsable pour BAC, a-t-il exercé raisonnablement son pouvoir discrétionnaire de retenir l'information en vertu de l'article 15?
- Le ministre peut-il invoquer l'exception prévue à l'article 19?

Mesures ultérieures

Le 30 novembre 2010, le ministre a présenté des arguments en Cour fédérale portant sur la preuve confidentielle. Cette audience a eu lieu à huis clos et en l'absence du demandeur, ce qui est possible lorsque l'exception de l'article 15 est invoquée.

Peu après, BAC a entrepris une révision des documents en litige et a communiqué au demandeur des informations supplémentaires.

Une audience publique a eu lieu le 23 février 2011. Lors de cette audience, le juge a soulevé des questions quant à la compétence de la Cour en raison de cette communication supplémentaire. Le juge a demandé aux parties de prendre contact avec la commissaire afin de lui demander son avis sur les questions de compétence. La commissaire est intervenue afin de déposer ses observations sur ces questions suite à la directive du juge.

Nouveaux dossiers

LES RENSEIGNEMENTS DE TIERS

Merck Frosst Canada Ltée c. Ministre de la Santé (registres 33290, 33320, Cour suprême du Canada)

Contexte

En 2000 et 2001, le ministère de la Santé a reçu des demandes d'accès concernant la présentation d'un nouveau médicament développé par Merck Frosst. Les demandes d'accès avaient été déposées par un concurrent.

Suite aux demandes, le ministère a informé la compagnie pharmaceutique de son intention de communiquer une partie des documents. Merck Frosst s'est opposé à la communication des catégories générales d'information telles que les techniques de fabrication, la composition chimique, les dates, les contrôles et les numéros de fichiers. Merck Frosst s'est également opposé à la communication de pages qui avaient déjà été transmises au demandeur sans consultation préalable.

En vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), Merck Frosst a déposé des demandes de contrôle judiciaire afin d'empêcher le ministre de communiquer les documents visés par les demandes en question. La Cour fédérale s'est prononcée sur ces demandes en octobre 2006, après quoi les décisions ont été portées en appel.

La Cour d'appel fédérale a conclu que l'article 27 de la LAI, sur les avis aux tiers, oblige une institution à communiquer avec un tiers seulement dans le cas où un document contient ou risque de contenir des secrets industriels ou des renseignements confidentiels de nature financière, commerciale, scientifique ou technique.

La Cour d'appel a déterminé que les documents en cause ne rencontraient pas les critères de l'article 20 de la LAI, qui prévoit la protection de renseignements appartenant à des tiers. Selon la Cour, la preuve soumise par Merck Frosst n'était pas suffisante et le fardeau lui appartenait.

La demande d'intervention de la commissaire à l'information a été rejetée par la Cour suprême.

Enjeux

Les questions en cause sont les suivantes :

- Quelles sont les obligations d'une institution fédérale à l'égard des renseignements obtenus de tiers?

Puisque certains documents ont été communiqués par le ministère sans consultation préalable avec Merck Frosst, la Cour suprême du Canada doit se pencher sur l'étendue des obligations de l'institution concernant le processus de consultation avec les tiers.

- Est-ce que l'exception à la divulgation prévue à l'article 20 s'applique aux documents en cause? Qui a le fardeau de prouver que l'exception contenue à l'article 20 s'applique?

La Cour suprême doit déterminer quelle est la notion de « secret industriel » et quel est le test applicable. Elle doit préciser les conditions nécessaires pour que des renseignements se qualifient sous l'exception de l'article 20(1b) à titre de renseignements confidentiels de nature financière, commerciale, scientifique ou technique et traités de façon confidentielle. La Cour doit aussi établir quel préjudice doit être démontré pour que l'article 20(1c) s'applique. En vertu de cette exception, les renseignements qui risqueraient de causer des pertes à un tiers, ou de nuire à sa compétitivité, sont protégés. Enfin, elle doit déterminer quelle est la preuve nécessaire pour que les conditions de l'article 20 s'appliquent et qui, de l'institution ou du tiers, a le fardeau d'en faire la preuve.

Mesures ultérieures

L'audition de ces causes a eu lieu le 12 novembre 2010. La Cour suprême du Canada a pris ces affaires en délibéré.

ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ ET RENSEIGNEMENTS DE TIERS

Hibernia Management and Development Company Ltd. c. Office Canada – Terre-Neuve et Labrador des hydrocarbures extracôtiers et Commissaire à l'information du Canada, T-1384-10

Contexte

Le litige implique Hibernia Management and Development Company Ltd. (HMDC) et l'Office Canada – Terre-Neuve et Labrador des hydrocarbures extracôtiers (Office). HMDC est une compagnie de forage pétrolier qui exploite le gisement Hibernia, au sud-est des côtes de l'île de Terre-Neuve. Pour ce qui est de l'Office, il gère les ressources pétrolières de la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador au nom du gouvernement du Canada et du gouvernement provincial.

L'Office a reçu une demande d'accès pour certains documents. La demande visait les documents relatifs aux inspections en matière de sécurité et protection de l'environnement et aux vérifications des installations de forage effectuées par l'Office

depuis janvier 2008. L'Office a demandé les observations de HMDC sur les documents pouvant contenir des renseignements de tiers.

HMDC prétend qu'en vertu de l'article 119 de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve*, les documents ne peuvent pas être divulgués puisque ce sont des documents confidentiels. Cet article est incorporé à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) par le biais de l'article 24 et de l'annexe II de la LAI.

HMDC prétend également que les documents sont protégés par les exceptions contenues aux articles 19 et 20 de la LAI. L'article 19 protège les renseignements personnels alors que l'article 20 protège les renseignements de tiers.

Puisque l'Office entendait communiquer ces documents, HMDC a déposé une demande de contrôle judiciaire afin de l'en empêcher (recours en vertu de l'article 44 de la LAI).

La commissaire est une intervenante dans ce dossier.

Enjeux

- Est-ce que les documents sont assujettis à l'exception contenue à l'article 24 de la LAI qui renvoie à l'article 119 de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve*?
- Est-ce que les documents sont assujettis à l'exception prévue à l'article 20 de la LAI?
- Est-ce que les documents contiennent de l'information personnelle assujettie à l'exception prévue à l'article 19 de la LAI?

Mesures ultérieures

HMDC a déposé son dossier public le 29 mars 2011. Les autres parties doivent maintenant déposer leurs dossiers.

QUESTION DE PROTOCOLE

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Sécurité publique, T-146-11 et *Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Justice*, T-147-11

Contexte

Un demandeur désirait obtenir une copie du protocole entre la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice concernant les principes d'inscription et d'examen de documents de la GRC dans le cadre de litiges civils.

Le demandeur a fait deux demandes pour obtenir ce protocole, une auprès de la GRC et l'autre auprès du ministère de la Justice. Dans les deux cas, les responsables ont refusé de remettre ce protocole en invoquant les mêmes exceptions prévues aux articles 21 (avis au gouvernement) et 23 (secret professionnel de l'avocat).

Le demandeur a porté plainte au Commissariat pour ces deux demandes. La commissaire a fait enquête et a rejeté l'application des exceptions. Une fois les enquêtes terminées, elle a présenté ses conclusions aux institutions, qui ont rejeté ses recommandations. La commissaire a donc déposé, le 3 février 2011, avec le consentement du demandeur, des demandes de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enjeux

- Est-ce que les exceptions des articles 21 et 23 ont été invoquées à juste titre?
- Est-ce que les ministres ont exercé raisonnablement leur pouvoir discrétionnaire en vertu de ces exceptions?

Mesures ultérieures

La commissaire doit signifier ses affidavits aux ministres en avril 2011.

QUELLE EST LA PORTÉE DE L'ARTICLE 18.1?

Commissaire à l'information du Canada c. Président et premier dirigeant de la Société canadienne des postes, T-382-11

Contexte

Le 12 septembre 2007, une demande a été faite à la Société canadienne des postes pour obtenir des renseignements sur le coordonnateur d'accès à l'information. Le demandeur voulait précisément obtenir : le nom, le numéro de téléphone, les tâches et fonctions du coordonnateur ainsi que l'échelle salariale, les allocations et les avantages sociaux qui lui sont consentis. Il désirait aussi obtenir une copie du contrat d'emploi du coordonnateur.

Le président de la Société a répondu que, conformément à l'article 18 de la Loi, ces renseignements ne pouvaient pas être divulgués puisque la communication risquerait de nuire à la compétitivité de la Société ou entraverait ses négociations. Il a ajouté que ces renseignements étaient de nature financière et commerciale et se qualifiaient sous l'exception de l'article 18.1. Cette exception vise à protéger les intérêts

économiques de certaines sociétés d'État, y compris la Société canadienne des postes.

Suite à une plainte du demandeur, la commissaire a fait enquête et a conclu que les exceptions ne s'appliquaient pas. Une fois l'enquête terminée, elle a présenté ses conclusions à la Société, qui a rejeté ses recommandations. La commissaire a donc déposé, le 8 mars 2011, avec le consentement du demandeur, une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enjeux

- Le Président a-t-il bien invoqué les exceptions prévues aux articles 18 et 18.1?

Mesures ultérieures

La commissaire doit signifier ses affidavits à la Société canadienne des postes en avril 2011.

LE COMMISSAIRE AD HOC

William Fenwick West c. La Reine (registre 264962, Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse)

Contexte

En décembre 2001, William Fenwick West a été trouvé coupable de vol qualifié et autres infractions. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a ordonné un nouveau procès, qui a confirmé la culpabilité de M. West relativement à six des neuf infractions dont il était accusé. Celui-ci a porté ces déclarations de culpabilité en appel.

Il a fait une demande d'accès auprès de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) pour les enregistrements des messages transmis par les services policiers lors de l'évènement. La GRC n'a pas été en mesure de trouver ces enregistrements.

M. West a déposé une plainte auprès du Commissariat. Au cours de notre enquête, nous avons retrouvé certains documents relatifs à sa demande, lesquels ont été communiqués à M. West. Ce dernier a alors fait une deuxième demande d'accès pour des documents relatifs à la transmission des enregistrements. Une deuxième plainte nous a été adressée. Cette plainte s'est avérée non fondée.

Suite à nos enquêtes, M. West a fait deux demandes d'accès auprès du Commissariat, afin d'obtenir une copie de nos dossiers d'enquête relativement à ses plaintes. Le Commissariat a communiqué de l'information, mais a retenu des documents en vertu de l'article 16.1 de la LAI. Cette disposition obligatoire

protège les renseignements et documents obtenus lors des enquêtes effectuées par la commissaire.

M. West a donc déposé une plainte au commissaire ad hoc concernant les deux demandes qu'il avait adressées au Commissariat. Le commissaire ad hoc à l'époque, l'honorable W. Andrew McKay, a fait enquête et conclu que les plaintes n'étaient pas fondées. M. West n'a pas demandé de contrôle judiciaire de ces décisions.

Dans son dossier en Cour d'appel et par le biais d'une requête, M. West cherche à obtenir la divulgation de l'information contenue dans les dossiers d'enquête du Commissariat. Dans cette requête, il nomme le commissaire ad hoc et la commissaire comme parties intimées.

Enjeux

- Cette enquête met en cause la compétence d'une cour d'appel provinciale d'ordonner la divulgation des informations prélevées par le Commissariat en vertu de l'article 16.1 de la LAI.

Mesures ultérieures

L'actuel commissaire ad hoc, John Sims, a embauché un avocat afin de le représenter dans cette affaire. La commissaire et le commissaire ad hoc doivent déposer leurs représentations écrites en mai 2011.

Le cas de *William Fenwick West c. La Reine* illustre bien la problématique que soulève la fonction du commissaire ad hoc.

Depuis l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le Commissariat est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Par conséquent, la commissaire doit répondre aux demandes d'accès à l'information qui lui sont adressées, à l'instar de tout autre responsable d'institution fédérale.

La LAI ne prévoit aucun mécanisme distinct pour enquêter sur les plaintes concernant les décisions prises par la commissaire au sujet des demandes d'accès qu'elle reçoit. Pour éviter qu'elle n'ait à enquêter elle-même sur de telles plaintes, elle a jusqu'ici retenu les services d'un commissaire ad hoc. Le fait que la commissaire le désigne et le rémunère entache d'emblée l'indépendance du commissaire ad hoc. Puisque cette fonction n'est pas expressément prévue par la Loi, elle engendre d'autres problèmes particuliers.

D'abord, l'article 59 de la LAI prévoit de quelle façon la commissaire peut déléguer ses pouvoirs. Selon cet article, le pouvoir de sous-délégation ne peut être octroyé qu'à un commissaire adjoint. Le commissaire ad hoc ne peut donc pas déléguer des pouvoirs à un enquêteur. La commissaire doit le faire pour lui, ce qui constitue une autre entrave à son indépendance. Ainsi, le commissaire ad hoc peut choisir son enquêteur, mais la délégation et le paiement se font au sein du Commissariat.

Deuxièmement, le paragraphe 59(2) pose des restrictions à la commissaire concernant certaines enquêtes. Puisque le commissaire ad hoc n'est ni un cadre ni un employé, elle ne peut lui déléguer les enquêtes sur le refus de divulguer des documents en matière d'affaires internationales et de défense.

Troisièmement, puisqu'un mécanisme d'enquête distinct n'est pas prévu dans la législation, le Commissariat n'a aucune source de financement réservée à cette fonction. Il doit financer le commissaire ad hoc à même son budget de fonctionnement, ce qui peut aussi être considéré comme une entrave à l'indépendance du commissaire ad hoc. Cette situation limite la marge de manœuvre financière du Commissariat, d'autant plus qu'il ne peut contrôler ou prévoir le nombre de plaintes qui seront adressées au commissaire ad hoc. Toute restriction financière imposée au commissaire ad hoc pourrait être perçue comme une atteinte à son indépendance.

Le cas précis du litige impliquant M. West pourrait entraîner des répercussions financières importantes pour le Commissariat. Il doit payer les honoraires de ses propres avocats, en plus des honoraires de l'avocat du commissaire ad hoc.

Un dernier problème se pose dans la mesure où les documents du commissaire ad hoc sont sous le contrôle du Commissariat, alors que ce dernier ne devrait pas avoir accès à ces documents.

TABLEAUX 1. DOSSIERS DE LITIGE ACTIFS EN 2010-2011

<i>Cour fédérale</i> Article 41 LAI	<i>Cour fédérale</i> Article 42 LAI	<i>Cour fédérale</i> Article 44 LAI	<i>Cour fédérale</i> <i>Autres recours</i> (18, 18.1 <i>Loi sur</i> <i>les Cours</i> <i>fédérales</i>)	<i>Cour d'appel</i> fédérale Appels	<i>Cour suprême du Canada</i> Appels	
intimé ou intervenant	demandeur	intimé ou intervenant	demandeur, intimé ou intervenant	intimé ou intervenant	appelant	intimé ou intervenant
						• 32172 CSC : The Criminal Lawyers' Association c. Ontario (Sûreté et Sécurité publique), 2008. CI est intervenant.
• T-1679-09 : Attaran c. Ministre de la Défense nationale et CI • T-1680-09 : Bronskill c. Ministre du patrimoine canadien et CI		• T-1595-09 : New Dawn c. PG et CI	• T-1552-09 : SRC c. CI (68.1) • T-1842-09 : Blank c. CI (mandamus) • DC-09-88 : Collins c. CPVP et CI	• A-458-09 : Statham c. Président de la SRC et CI (refus présûmés) • A-500-09 : Dagg c. Ministre de l'industrie		
• T-1198-10 : Brown c. Ministre de la Sécurité publique • T-1298-10 : Dufour c. PG • T-1602-10 : RPR Environmental Inc. c. Service des poursuites pénales du Canada		• T-1384-10 : Hibernia c. Canada- Newfoundland and Labrador Offshore Petroleum Board et CI • T-1476-10 : Organisation Catholique Canadienne pour le Développement et la Paix c. ACDI et CI	• 264962 : William Fenwick West c. Sa Majesté la Reine (Cour d'appel de Nouvelle- Écosse), 2010	• A-391-10 : SRC c. CI (68.1)	• 33296 CSC : CI c. Ministre des transports (agendas ministre), 2010 • 33297 CSC : CI c. Commissaire de la GRC (agendas PM), 2010 • 33299 CSC : CI c. Premier ministre (agendas PM), 2010 • 33300 CSC : CI c. Ministre de la Défense nationale (réunions M5), 2010	• 33290 CSC : Merck Frosst c. Ministre de la Santé, 2010. La requête du CI pour intervenir est rejetée. • 33320 CSC : Merck Frosst c. Ministre de la Santé, 2010. La requête du CI pour intervenir est rejetée.
	• T-146-11 : CI c. Ministre de la Sécurité publique • T-147-11 : CI c. Ministre de la Justice • T-382-11 : CI c. Société canadienne des postes					

II. CRÉATION DE SYNERGIES POUR UN RÉGIME D'ACCÈS DE PREMIER PLAN

Compte tenu des attentes grandissantes du public en ce qui a trait à la transparence et à l'ouverture, l'année 2010–2011 a fourni à la commissaire à l'information de nombreuses occasions et tribunes où elle a pu partager son point de vue et son expertise sur les besoins et les moyens permettant de moderniser le régime d'accès. Nous avons aidé le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique dans ses efforts de convergence des initiatives pour une stratégie de transparence gouvernementale et un régime d'accès amélioré. Nous avons collaboré avec un large éventail de partenaires et d'intervenants pour enrichir et partager les connaissances sur les difficultés et les meilleures pratiques. En tant que source centrale et indépendante de connaissance approfondie, le Commissariat est bien positionné pour catalyser l'engagement des intervenants à accroître la transparence et la reddition de compte.

Assistance aux parlementaires

Parvenir à répondre aux attentes de la population sur la communication opportune et optimale de l'information nécessite une modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information*¹. À cette fin, les présentations de la commissaire et nos rapports au Parlement en 2010–2011 soulignent et documentent les diverses lacunes et les manquements à la Loi actuelle.

Par exemple, comme il en a été question au chapitre 3, nos fiches de rendement² ont exposé les difficultés associées au schéma législatif mis en place en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Les exceptions et exclusions de cette loi, qui sont propres à certaines institutions, empêchent l'application universelle des clauses d'accès à tous les documents détenus par l'institution. Ces limites soulèvent des questions controversées relativement à leur interprétation et, par conséquent, augmentent le risque de plaintes et de litiges.

Le 21 mars, la commissaire a comparu devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI) pour discuter des difficultés d'accès à l'information détenues par Radio-Canada principalement en raison de l'article 68.1, qui a été ajouté à la Loi en vertu de la LFR (voir le chapitre 4). La commissaire croit qu'une réforme de la législation en matière

RAPPORTS ET COMPARUTIONS DEVANT LE PARLEMENT ET LES COMITÉS PARLEMENTAIRES³

15 avril 2010 : Fiches de rendement 2008–2009, une présentation devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI)

29 avril 2010 : Présentation sur la divulgation proactive devant le Comité ETHI

8 juin 2010 : Présentation du Rapport annuel 2009–2010 et de la nomination au poste de commissaire à l'information, Comité ETHI

14 juin 2010 : Présentation devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires sur les conséquences des mesures fédérales de maîtrise des coûts pour l'accès à l'information

22 juin 2010 : Discours de Suzanne Legault sur sa nomination au poste de commissaire à l'information devant le Sénat en comité plénier

28 septembre 2010 : Conférence pour les parlementaires dans le cadre de la Semaine du droit à l'information 2010

16 novembre 2010 : Présentation sur la transparence gouvernementale devant le Comité ETHI

10 mars 2011 : Présentation et dépôt des fiches de rendement 2009–2010 et du rapport spécial Libre accès : une question d'ouverture

16 mars 2011 : Comment les documents confidentiels du Cabinet sont traités par l'accès à l'information, une présentation devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

21 mars 2011 : Accès à l'information à Radio-Canada, une présentation devant le Comité ETHI

21 mars 2011 : Dépôt du rapport spécial intitulé *Ingérence dans l'accès à l'information, Partie I*

¹ *Loi sur l'accès à l'information*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-1/>

² Commissariat à l'information du Canada, *Libre accès : une question d'ouverture*, Fiches de rendement de 2009–2010 – Problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada a été déposé au Parlement le 10 mars 2011, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rap-car_fic-ren_2009-2010.aspx

³ Les notes d'allocation, communiqués de presse et rapports reliés à des comparutions devant le Parlement ou des comités parlementaires sont disponibles sur notre site Internet sous la rubrique Salle des médias (<http://www.oic-ci.gc.ca/fra/med-roo-sal-med.aspx>) et Rapports et publications (<http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr.aspx>).

d'accès doit inclure une revue des modifications introduites par la LFR.

Le droit d'accès s'est érodé au fil du temps en raison des interdictions prévues à l'article 24 de la Loi, qui ajoute à l'**Annexe II** diverses clauses provenant d'autres textes législatifs. L'annexe II devrait être revue afin de s'assurer que ces clauses sont des exceptions appropriées et nécessaires à la *Loi sur l'accès à l'information*.

En mars 2011, notre rapport au Parlement sur un cas d'ingérence politique relativement à l'administration de la Loi a révélé des lacunes additionnelles dans la législation⁴. Ce rapport résulte d'une enquête que nous avons menée concernant une plainte sur l'ingérence dans le traitement d'une demande d'accès par un employé du bureau d'un ministre. Une conclusion clé est que la Loi limite actuellement la capacité de la commissaire de s'assurer que les membres du personnel politique soient tenus responsables de l'ingérence dans les demandes d'accès. Les clauses de confidentialité interdisent à la commissaire de divulguer des renseignements concernant une infraction criminelle possible et de transmettre le cas à l'organisme d'application de la loi approprié. Les articles en question devraient donc être revus afin de permettre à la commissaire de répondre pleinement et de manière appropriée à tous les cas d'ingérence.

L'accès dans le contexte de la transparence gouvernementale

Compte tenu des faits récents, toute réforme législative ou modification devrait être envisagée dans le contexte de la transparence gouvernementale, de l'environnement numérique et des changements progressifs adoptés par d'autres gouvernements.

La *Loi sur l'accès à l'information* accorde aux citoyens le droit d'accéder à l'information gouvernementale et insiste sur l'obligation juridique des institutions de répondre aux demandes d'information. Toutefois, elle est complètement décalée des principes actuels de transparence gouvernementale qui prônent la divulgation proactive de quantités importantes d'information en format lisible par machine ou réutilisable.

Déjà en janvier 2010, la commissaire avait commencé à participer à des discussions sur la transparence gouvernementale et ses répercussions sur l'accès à l'information⁵. En avril 2010, elle a abordé le sujet devant le Comité parlementaire permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI) lors d'une présentation sur la divulgation proactive⁶. Au cours de cette présentation, elle a insisté sur la nécessité de mettre en place une stratégie de transparence gouvernementale proprement canadienne. La commissaire a de nouveau été invitée devant le Comité ETHI en novembre pour discuter de suggestions concrètes pour atteindre une plus grande transparence⁷. Par conséquent, en janvier 2011, le Comité a entrepris une consultation publique sur la transparence gouvernementale, comprenant les témoignages de nombreux experts influents et de praticiens en matière de données ouvertes du Canada et de l'étranger.⁸

Faire appel au soutien et à l'expertise des pairs

En septembre 2010, la commissaire à l'information et ses homologues de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ont émis une résolution conjointe sur la transparence gouvernementale.⁹ Cette résolution historique appelle tous les paliers gouvernementaux à adopter les principes de transparence gouvernementale pour plus de transparence et de reddition de compte¹⁰. La résolution favorise un changement de paradigme de la divulgation réactive à la divulgation proactive en tant que prémisses à la transparence gouvernementale. Elle fixe également les principes fondamentaux d'une véritable stratégie de transparence gouvernementale.

Vers la fin de l'exercice 2010–2011, nous avons également accéléré nos efforts pour organiser la Septième Conférence internationale des commissaires à l'information, qui sera présidée par le Commissariat conjointement avec l'Association du Barreau canadien en octobre 2011. Cette conférence a pour but d'améliorer l'accès à l'information en partageant les points de vue et l'expérience de diverses instances nationales et internationales tout en augmentant la capacité des commissaires à l'information à exécuter leur mandat. Le

⁴ Commissariat à l'information du Canada, *Ingerance dans l'accès à l'information, Partie I*, Rapport spécial au Parlement, mars 2011, <http://www.oic-ci.gc.ca/fra/fipbook/interference/part1/>

⁵ « Pour tirer avantage d'un gouvernement ouvert », École de la fonction publique du Canada, discussion informelle, Ottawa, 21 janvier 2010

⁶ « Divulgation proactive », comparution devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ottawa, 29 avril 2010, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap-appearance-comparution-2010_3.aspx

⁷ « Gouvernement transparent », comparution devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ottawa, 16 novembre 2010, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap-appearance-comparution-2010_6.aspx

⁸ Communiqué, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4906030&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=F>

⁹ Communiqué, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/med-roo-sal-med_nr-cp_2010_8.aspx

¹⁰ *Résolution des commissaires canadiens à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée*, 1^{er} septembre 2010, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr-ori-ari_2010_1.aspx

programme, qui a pour thème *L'accès à l'information : un pilier de la démocratie*, a été conçu avec l'aide d'un comité consultatif composé d'éminents praticiens et experts en accès à l'information de différents pays, afin de répondre aux divers besoins de la communauté internationale.

Unir nos forces pour instaurer un changement

En septembre, nous avons de nouveau uni nos forces à nos homologues des provinces et territoires pour présenter la Semaine du droit à l'information 2010. Un large éventail d'activités a eu lieu dans les communautés à travers le Canada afin de sensibiliser les citoyens à leur droit d'accéder à l'information du secteur public comme une condition essentielle pour la démocratie et la bonne gouvernance. Cette année, la commissaire adjointe Andrea Neill a visité Iqaluit pour participer à des événements spéciaux organisés par la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée du Nunavut Elaine Keenan-Bengts.

Au sein du gouvernement fédéral, nous devons le succès de l'événement aux divers partenariats avec des porte-paroles et des intervenants clés, y compris l'Association du Barreau canadien, le sénateur Francis Fox, la Faculté des affaires publiques de l'Université Carleton et Microsoft Canada. Tous les événements ont connu un bon taux de participation, en personne et par webémission, et ont par la suite été archivés pour la haladodiffusion sur le site Web www.droitainformation.ca. Plus de 2 100 et 3 500 personnes ont assisté respectivement à la conférence pour les parlementaires et aux assemblées générales par webémission. Plus de 13 000 et 20 400 personnes ont participé respectivement à ces mêmes événements sur Twitter.

Sous le thème *La transparence dans l'intérêt public*, les groupes d'experts se sont penchés sur les défis inhérents au passage d'une divulgation réactive à une divulgation proactive de l'information du secteur public, particulièrement dans un contexte de sécurité accrue et de restrictions budgétaires. Les conférenciers ont présenté diverses initiatives nationales et internationales de données ouvertes et de transparence gouvernementale tout en soulignant les principes fondamentaux contribuant à leur succès.

En retour, la commissaire et les hauts dirigeants du Commissariat ont été invités à prendre la parole dans plus de vingt événements nationaux et internationaux en 2010–2011. Ils ont assisté à douze de ces événements pour partager le point de vue et l'expertise de la commissaire en tant qu'orateurs principaux ou panélistes. Parmi ceux-ci, mentionnons l'atelier sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de Terre-Neuve-et-Labrador, la conférence annuelle de

ÉLÉMENTS CLÉS POUR UNE STRATÉGIE DE TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE

Engagement de la haute direction – Cet engagement se traduit à tout le moins par une déclaration officielle sur l'importance de la transparence gouvernementale. Il donne lieu à une assignation claire de la responsabilité et de la reddition de comptes en matière de coordination, d'orientation et de résultats. Il nécessite aussi la prescription de délais spécifiques.

De vastes consultations publiques continues – Il est essentiel de déterminer quelle information du secteur public intéresse les citoyens et comment ils veulent la recevoir. Par conséquent, le public devrait être encouragé à partager son opinion à l'aide de moyens électroniques. Ce processus devient la base de l'établissement des priorités.

Une information accessible, ouverte et réutilisable – L'information devrait être offerte gratuitement ou à un coût minimal. Elle devrait être offerte dans les formats ouverts standards, avec le support des métadonnées pour faciliter l'exploration, la compréhension et l'interprétation de l'information. Les utilisateurs devraient avoir le droit de réutiliser et d'adapter les données à des fins commerciales, de recherches ou communautaires.

Une considération suffisante de toutes questions pertinentes – Les questions concernant la protection de la vie privée, la sécurité, les droits d'auteur de la Couronne et les langues officielles doivent être prises en considération et résolues.

Des considérations de principe et de politique – Les principes de la transparence gouvernementale devraient être ancrés dans des textes réglementaires et politiques.

L'Association sur l'accès et la protection de l'information du Québec, la conférence de 2010 sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels d'Edmonton, la conférence de 2010 de l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels à Ottawa ainsi que le symposium de l'Association du Barreau canadien.

De plus, la commissaire a prononcé un discours lors du Deuxième Forum annuel des DPI du secteur public à Ottawa¹¹. Elle a parlé des moyens par lesquels les dirigeants peuvent créer une véritable culture de la transparence au sein du secteur public, notamment en facilitant la convergence entre l'accès à l'information et la transparence gouvernementale. Elle a expliqué l'urgence d'induire ce changement culturel et technologique nécessaire et a insisté sur les bénéfices qui peuvent en résulter, particulièrement en ce qui a trait à l'élaboration des politiques. Toutes les notes d'allocation et les présentations sont accessibles sur le site Web du Commissariat.¹²

¹¹ Suzanne Legault au 2^e Forum annuel des DPI du secteur public, *Canaliser les énergies vers une culture d'ouverture*, Ottawa, janvier 2011, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/med-roo-sal-med_speeches-discours_2011_1.aspx

¹² Salle des médias: <http://www.oic-ci.gc.ca/fra/med-roo-sal-med.aspx>



La transparence dans l'intérêt du public, la Semaine du droit à l'information 2010

En collaboration avec :

- les Commissariats à l'information des provinces et des territoires
- l'Association du Barreau canadien
- la Faculté des affaires publiques de l'Université Carleton
- le sénateur Francis Fox
- Microsoft

Avec la participation de :

l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP)

la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA)

Une première :

Des séances de clavardage en direct avec les commissaires à l'information de partout au pays.¹³

Événements dans la capitale nationale¹⁴

Association du Barreau canadien, Symposium du droit de la vie privée et de la protection des renseignements personnels : *Droit à la vie privée et droit d'accès à l'information à l'ère de la technologie : L'état du droit canadien en 2010 et à l'avenir.*¹⁵

Conférence pour les parlementaires : *Équilibre entre la transparence et la protection de l'information dans l'intérêt public.*

Assemblée générale : Libération de l'information : offre ou demande – Quels ensembles de données devraient être priorisés? Comment minimiser les risques? Quels cadres politiques sont nécessaires?

Assemblée générale : Arguments en faveur d'une transparence gouvernementale – Les stratégies à adopter et les avantages des divers projets et initiatives.

Université Carleton :

- *Accès ou excès : Points de vue des journalistes comme médiateurs de l'accès*
- *Du principe à la pratique – Pour améliorer l'accès dans la fonction publique*
- *L'accès à l'information gouvernementale pour alimenter les travaux de recherche avec la participation de la Revue canadienne Droit et Société*



Célébrer les pratiques exemplaires

En septembre 2010, nous avons lancé le **prix Grace-Pépin de l'accès à l'information**¹⁶ dans tout le Canada, conjointement avec nos homologues des provinces et des territoires. Le prix a été créé à la mémoire de John Grace (1997–2009) et de Marcel Pépin (1942–1999), deux personnalités publiques qui ont grandement contribué à la mise en place et à la promotion des principes de l'accès à l'information au Canada. Chaque année, dans le cadre de la Semaine du droit à l'information, le prix sera remis afin de reconnaître officiellement la contribution exceptionnelle d'une personne, d'un groupe ou d'un organisme à la promotion et au soutien des principes de transparence, de reddition des comptes et du droit du public à accéder à l'information détenue par les institutions publiques.

¹³ Séances de clavardage, http://www.righttoknow.ca/fr/Content/live_chat_session.asp

¹⁴ Des baladodiffusions de plusieurs événements sont disponibles sur le site Internet de la Semaine du droit à l'information, <http://www.righttoknow.ca/fr/Content/podcast.asp>

¹⁵ Programme, http://www.cba.org/cba/cle/pdf/PRV10_Agenda%20FRE_FINAL.pdf

¹⁶ Règlement concernant l'attribution du prix Grace-Pépin de l'accès à l'information, http://www.righttoknow.ca/fr/Content/grace_pepin_award-prix.asp

Travailler sur la scène internationale

Nous tentons aussi de développer et de partager les meilleures pratiques par des initiatives conjointes avec nos homologues étrangers et des organismes internationaux. Tout en aidant d'autres pays et organisations à développer des outils et des instruments efficaces pour instaurer l'accès à l'information, nous améliorons nos activités d'évaluation comparative, ce qui est crucial pour l'avancement de la transparence au pays et à l'échelle mondiale.

Par exemple, en 2010–2011, nous avons conseillé le Conseil chilien pour la transparence pour un projet financé par la Banque mondiale afin d'aider le Conseil à améliorer la transparence et la reddition de compte dans ce pays. Nous avons fourni des données et de l'expertise pour une étude comparative des bureaux d'ombudsmans de cinq pays différents. L'étude analyse les différents problèmes rencontrés par ces bureaux relativement aux questions opérationnelles, aux ressources, à la jurisprudence, aux technologies, à la divulgation proactive, aux communications et aux relations interinstitutionnelles. Les résultats de cette étude feront l'objet d'une discussion à un séminaire international sur la transparence comme élément de modernisation de l'État qui se tiendra au Chili en avril 2011¹⁷.

En 2009–2010, nous avons collaboré avec d'autres représentants des 35 États membres de l'Organisation des États américains (OEA) au développement d'un modèle de loi sur l'accès à l'information et d'un guide de mise en œuvre pour l'hémisphère occidental. En juin 2010, l'assemblée générale de l'OEA a adopté intégralement le texte de la *Loi-type interaméricaine relative à l'accès à l'information publique*. L'approbation de cette loi a reçu une vaste couverture médiatique et a eu un effet tangible sur les États dont les parlements discutent de l'adoption d'une législation sur l'accès à l'information.

En septembre 2010, la commissaire à l'information a présidé un groupe de dirigeants des services publics du Canada, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qui participait au programme Leadership sans frontières de l'École de la fonction publique du Canada. Nous avons aussi prononcé une allocution devant deux groupes de diplômés latino-américains et antillais qui participaient au volet

international du Programme des futurs leaders dans les Amériques. Ces échanges fournissent d'excellentes occasions pour les leaders des services publics actuels et futurs d'apprendre à propos de l'approche utilisée pour trouver des solutions aux questions complexes d'accès à l'information auxquelles sont confrontés les gouvernements.

Mener par l'exemple

Notre secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels joue un rôle essentiel dans l'atteinte de nos objectifs en matière de délai et de divulgation optimale de l'information en ce qui concerne les politiques, les activités et les décisions du Commissariat. On retrouve ci-dessous quelques-unes de ses réussites¹⁸.

En 2010–2011, nous avons traité 48 demandes d'accès à l'information portant sur les activités du Commissariat et sur d'autres questions, y compris deux demandes non traitées de l'année précédente. De ce nombre, 46 ont été traitées dans un délai de 15 jours, tandis que deux demandes ont été reçues trop tard pour qu'il soit possible d'y répondre avant la fin mars 2011. Tous les documents communiqués ont été produits gratuitement en format CD-ROM. Nous avons aussi reçu 18 demandes électroniques pour de l'information déjà divulguée, auxquelles nous avons répondu dans un délai moyen de 2,5 jours.

Pour une troisième année consécutive, nous avons répondu à une majorité de cas à l'intérieur du délai de 30 jours prévus par la Loi. Aucune demande n'a été dans une situation de présomption de refus. Trois prorogations ont été demandées pour des dossiers nécessitant des consultations auprès d'autres institutions fédérales. Dans chaque cas, nous avons communiqué avec l'institution pour négocier le délai de réponse le plus court possible. Ainsi, nous avons pu nous assurer que les prorogations n'excédaient pas 15 jours. Notre utilisation des prorogations diminue de manière constante, de 10,7 % en 2008–2009, à 9,7 % en 2009–2010, puis à 6,5 % en 2010–2011.

Nous avons reçu 21 demandes de consultation en 2010–2011 comparativement à quatre l'année précédente. Nous avons aussi dû gérer un nombre plus élevé de consultations. Par

¹⁷ Au moment d'aller sous presse, le Conseil chilien de la transparence (Consejo para la Transparencia) et le Secrétariat général de la présidence ont annoncé une entente pour le développement d'un portail Web sur la transparence (<http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-firma-convenio-consejopres-para-desarrollar-portal-de-transparencia-del-estado-de-chile/consejo/2011-04-14/112706.html>). Ce portail est conçu pour être un guichet unique où les demandes d'accès peuvent être envoyées par voie électronique auprès de toutes les autorités chiliennes assujetties à la loi nationale sur l'accès. Le portail permet également aux demandeurs de suivre l'état de leur demande.

¹⁸ Rapport annuel sur l'administration de la Loi sur l'accès à l'information du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011.

exemple, nous avons traité une demande pour laquelle nous avons dû faire 34 consultations. Les documents ont néanmoins été fournis au demandeur dans un délai de 30 jours. Le délai moyen pour répondre aux consultations est de neuf jours, ce qui reflète notre engagement à appuyer le processus consultatif tout en nous assurant que les autres institutions n'ont pas à recourir aux prorogations en raison de délais excessifs de notre part.

Aucune plainte n'a été déposée concernant notre traitement de demandes d'accès en 2010–2011. Dans le cadre du processus entourant les fiches de rendement des nouvelles institutions assujetties à la Loi, le commissaire à l'information ad hoc a évalué notre rendement général. Il nous a accordé la note « A » pour le respect de nos obligations et a reconnu le leadership de notre secrétariat de l'AIPRP qui s'assure que les demandes d'accès soient traitées avec efficacité dans l'optique d'offrir le meilleur accès possible. (Voir le chapitre 3.)

Dans le cadre d'un projet pilote, nous avons renoncé au frais de demande de 5 \$ pour les demandes d'accès officielles du 1^{er} novembre 2010 au 30 avril 2011. Dans l'esprit de l'obligation de prêter assistance aux demandeurs, cette mesure garantit que les frais de demande ne tiennent pas lieu d'obstacle à l'accès aux documents du Commissariat. Cette mesure nous permet également d'accepter les demandes par courriels et d'empêcher les retards associés au paiement des frais. Les résultats de ce projet pilote seront évalués en 2011–2012.

Dans l'environnement numérique actuel où l'information évolue rapidement, l'accès à l'information prend une nouvelle dimension sous la forme de la divulgation proactive. Ce type de divulgation comprend une diffusion routinière et électronique de l'information du secteur public qui présente un intérêt et une grande valeur pour les Canadiens, et ce, avant qu'elle ne fasse l'objet d'une demande d'accès.

Nous avons entrepris de mettre en ligne un résumé des demandes d'accès traitées¹⁹, dans les deux langues officielles, avec le nombre de pages d'information divulguée. Les demandeurs ont maintenant la possibilité de demander, par voie électronique, les documents déjà émis lors d'une requête précédente. Ces documents peuvent être fournis rapidement dans la langue dans laquelle les documents ont été créés. Nous avons aussi affiché plus d'information organisationnelle, incluant les statistiques²⁰ mensuelles des plaintes enregistrées et traitées en format ouvert.

LES SIX PILIERS DE L'AIPRP AU COMMISSARIAT

1. Mise en œuvre intégrale de l'obligation de prêter assistance
 - Exercer le pouvoir discrétionnaire de renoncer aux frais de demande.
 - Conseiller les demandeurs sur les façons de clarifier leurs demandes afin de permettre une divulgation plus complète et plus rapide.
 - Accélérer le processus de consultation, s'il y a lieu.
 - Offrir une diffusion provisoire lorsque la prorogation de délai est nécessaire.
2. Divulgation optimale
 - Appliquer une présomption de divulgation et tenir dûment compte de l'intérêt du public à l'égard de l'information demandée.
3. Prorogations et délais minimaux
 - Recourir aux prorogations seulement lorsqu'elles sont inévitables et pour le plus court délai possible.
4. Rapidité des réponses
 - Publier l'information le plus rapidement possible sans attendre la fin du délai de 30 jours.
5. Confidentialité du processus d'enquête
 - S'abstenir de présenter des recommandations aux institutions qui consultent le Commissariat relativement à de l'information qui pourrait faire l'objet d'une enquête subséquente afin d'éliminer toute possibilité de conflit d'intérêts.
6. Protection des renseignements personnels
 - Garantir la protection, la confidentialité et la sécurité des renseignements personnels conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

¹⁹ Commissariat à l'information du Canada, Liste des demandes traitées d'AIPRP, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/completed_requests.aspx

²⁰ Commissariat à l'information du Canada, Rapports statistiques, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/rp-rp_stats-rep_rap-stats.aspx

III. GOUVERNANCE RESPONSABLE ET EFFICACE

La gouvernance responsable suppose un ensemble d'engagements et de pratiques par lesquelles les responsables des institutions s'assurent de la gestion rigoureuse des ressources publiques et des relations de travail harmonieuses. Ce qui comprend la gestion du talent et l'engagement des employés, la prestation d'une infrastructure habilitante et sécuritaire, l'obtention d'une rétroaction juste sur les risques opérationnels, les procédés et les contrôles, et ce, tout en assurant de rendre compte au public à l'aide d'instruments de rapports précis et significatifs. La gouvernance efficace commence par une planification stratégique tenant lieu de vision directrice des buts à atteindre, des ressources à utiliser et de la maximisation de leur utilisation. La mise en place du Plan stratégique du Commissariat ainsi que nos succès dans la maximisation de l'utilisation de nos ressources limitées et dans les résultats obtenus malgré les restrictions budgétaires représentent nos plus grandes réussites en matière de gouvernance pour 2010-2011.

Planifier en fonction des résultats et des retombées

À l'été 2010, nous avons mené un exercice de planification stratégique de concert avec des intervenants clés pour établir nos priorités et dresser le plan d'action le plus efficace pour les trois prochaines années, compte tenu des défis à venir et des ressources à notre disposition. L'opération, fondée sur une analyse rigoureuse de l'environnement, a dégagé un consensus axé sur trois points stratégiques : une prestation de service exemplaire à l'intention des Canadiens, un régime d'accès à l'information de premier plan et un milieu de travail exceptionnel.

Les employés du Commissariat ont profité de cet exercice pour cerner les valeurs fondamentales de l'organisme. Ils ont sélectionné quatre principes et énoncés devant guider leurs comportements individuels et organisationnels ainsi que leur prise de décisions.

VALEURS ORGANISATIONNELLES DÉFINIES PAR LES EMPLOYÉS

- Excellence :** Servir avec compétence, efficacité et diligence
- Influence :** Soutenir les efforts visant à moderniser l'accès à l'information
- Intégrité :** Agir de manière fiable, impartiale et honnête
- Respect :** Faire preuve de courtoisie, d'équité et de collaboration

Le Plan stratégique 2011-2014¹ établit un certain nombre d'objectifs et d'initiatives qui ont déjà été mis en branle afin de produire certains résultats essentiels et interdépendants.

Afin d'offrir une prestation de services exemplaire, nous continuerons de mener des enquêtes efficaces, justes et confidentielles tout en gérant le volume de travail de façon stratégique en fonction de la priorité et de la complexité des cas. Nous devons accroître nos capacités d'analyse et concevoir des outils pour demeurer informés de l'évolution des subtilités de la Loi. Nous utiliserons tous les moyens permis par la législation pour répondre aux cas de non-conformité. Nous tenterons aussi d'optimiser notre capacité à porter les cas complexes et les questions de droit fondamentales devant les tribunaux. Par la poursuite de cet objectif, nous visons le rétablissement du Commissariat en tant que centre d'expertise juridique et d'enquête en matière d'accès.

Pour favoriser un régime d'accès à l'information de premier plan, nous offrons conseils et expertise dans le but de renverser la tendance à la baisse en ce qui a trait au respect des délais et à la divulgation de l'information du secteur public. Une responsabilité centrale est d'aider le Parlement à moderniser la législation et la manière dont elle est administrée. Nous compléterons notre diagnostic des questions relatives aux délais, et en ferons le suivi, par le truchement de nos fiches de rendement et de mesures systémiques. Grâce à notre présence devant les tribunaux, nous voulons favoriser une jurisprudence qui élargit la portée de l'accès à l'information gouvernementale. Dans tout ce que nous faisons, nous entendons maximiser l'incidence de la collaboration et de l'engagement des intervenants dans les efforts visant à améliorer le régime d'accès.

La prestation de services exemplaire commence à l'interne et repose sur la qualité du milieu de travail et des relations de

¹ Commissariat à l'information du Canada, Plan stratégique 2011-2014, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor-strategie-planning-plan-strategique_2011-2014.aspx

Plan stratégique 2011-2014

Indicateurs de succès pour le Commissariat et pour le régime d'accès dans son ensemble

Pour chaque point stratégique, les indicateurs suivants contribuent à définir et à mesurer le progrès vers l'atteinte des objectifs que nous avons établis pour le régime d'accès dans son ensemble et pour notre propre rendement.

Une prestation de services exemplaire à l'intention de la population canadienne

- Diminution du nombre de dossiers ouverts en fin d'exercice
- Augmentation des plaintes administratives résolues en 90 jours
- Réduction du temps de traitement des dossiers complexes
- Reconnaissance de l'expertise du Commissariat sur le plan des enquêtes et des questions juridiques

Un régime d'accès à l'information de premier plan

- Nouvelle législation fédérale incorporant les normes les plus progressistes en matière d'accès
- Meilleur temps de réponse aux demandes d'accès
- Augmentation des demandes d'accès donnant lieu à une divulgation accrue
- Mise en œuvre de la stratégie fédérale pour un gouvernement ouvert

Un milieu de travail exceptionnel

- Taux de maintien en poste croissant ou stable
- Augmentation du pourcentage des employés qui bénéficient de la formation ou du perfectionnement professionnel
- Évaluation par les employés de la mise en œuvre des valeurs organisationnelles

travail. Pour assurer un milieu de travail exceptionnel, nous avons élaboré un plan d'ensemble de la gestion du talent qui intègre la gestion du rendement et la formation pour tous les employés conformément aux exigences opérationnelles. Nous continuerons de développer davantage notre infrastructure afin de fournir à tous l'information, les outils et les systèmes dont ils ont besoin pour planifier, gérer et mener à terme efficacement leurs tâches et fonctions. Par-dessus tout, nous voulons bâtir un milieu de travail qui reflète nos valeurs organisationnelles.

Gestion du talent

L'année 2010-2011 a marqué la conclusion réussie d'une importante campagne de recrutement qui avait été entreprise en 2009 pour répondre aux exigences opérationnelles et combler les postes d'enquêteur au sein d'un groupe professionnel en forte demande. Par conséquent, l'organisation est presque entièrement pourvue en personnel et les objectifs fixés dans notre *Plan intégré des RH pour 2011-2014*² sont pratiquement atteints. Le Commissariat compte à présent

98 employés nommés pour une période indéterminée qui représentent 92 % des 106 équivalents temps plein. En comparaison, moins de 75 % des postes étaient pourvus en 2009.

Cet accomplissement a été couronné par la rétroaction positive reçue en septembre 2010 sur notre *Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation* (RMORCD) 2009-2010. Chaque année, la Commission de la fonction publique (CFP) examine les RMORCD institutionnels pour évaluer et améliorer la performance en matière de dotation dans la fonction publique et pour faire rapport sur la santé du système de nomination. L'évaluation pour l'année au cours de laquelle nous avons entrepris les initiatives de recrutement les plus intensives indique que notre système de dotation est en très bonne santé et qu'il respecte la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ainsi que les valeurs fondamentales de la dotation. La CFP n'a pas trouvé de domaine de gestion clé nécessitant des améliorations.

² Plan intégré des RH pour 2009-2014, <http://www.oic-ci.gc.ca/fra/r-r-si-odi-adi.aspx>

Dans le cadre de notre processus de planification stratégique, une analyse de nos effectifs actuels a démontré le besoin d'un plan général de gestion du talent. En janvier 2011, seulement 19 % des employés étaient avec l'organisation depuis plus de cinq ans. Parmi les enquêteurs, 57 % comptent moins de trois années d'expérience au Commissariat. De plus, le groupe des enquêteurs compte le plus grand nombre de personnes qui seront admissibles à la retraite dans les prochaines années (31 %). La formation et le transfert des connaissances sont donc capitaux afin d'étendre et de maintenir l'expertise propre aux fonctions et aux outils d'enquête du Commissariat.

Infrastructure de GI/TI habilitante

Nous avons poursuivi la mise en œuvre de notre stratégie pluriannuelle visant à renouveler notre infrastructure de gestion de l'information et de technologie de l'information. Cette fois, nous mettons l'accent sur le développement et la mise à l'essai d'un nouveau système de gestion des documents et des cas pour les enquêtes (InTrac) ainsi que sur le déploiement d'un répertoire de dossiers électroniques (SGDDI) au sein de l'organisme.

Le projet InTrac, un important moteur de notre succès, comprend diverses activités visant à normaliser les procédures opérationnelles ainsi qu'à concevoir et à développer des fonctions d'établissement de rapports. En avril 2011, le système InTrac devrait améliorer le déroulement des opérations, assurer la cohérence des procédures et améliorer les capacités d'établissement de rapports et d'analyse. Ce système aidera à la prise de décisions sur des questions opérationnelles importantes. Comme condition préalable au SGDDI, nous avons ciblé et décrit tous les documents du Commissariat dans un système universel de classification. Tant InTrac que le SGDDI ont demandé une quantité appréciable de programmation, de tests et de soutien technique. Nous avons aussi effectué d'importantes mises à jour du réseau qui ont permis une réduction de 30 % des appels au service d'assistance en TI.

Une formation en gestion de l'information et en classification a été offerte à tous les employés et aux gestionnaires. Le module de formation³ a été mis en ligne sur le site Web du Commissariat pour tous les utilisateurs intéressés. Nous avons amorcé des discussions avec un certain nombre de

petits organismes et avec le Secrétariat du Conseil du Trésor relativement aux possibilités de partager nos solutions de GI/TI et notre expérience. Nous avons participé à la IM Days Conference d'Ottawa où nous avons fait une présentation intitulée *Gérer l'information aux fins de transparence*⁴.

Pour la première fois, en conformité avec les autorisations pluriinstitutionnelles de disposer de documents de l'Archiviste national, nous avons disposé de plus de 20 000 dossiers d'enquête et avons commencé à disposer de documents administratifs communs. Nous avons commencé à transférer des documents à valeur archivistique à Bibliothèque et Archives Canada afin de préserver le patrimoine documentaire de la population canadienne.

La Division de la GI/TI a aussi contribué à l'élaboration d'approches novatrices pour améliorer la capacité de l'organisme à faire face aux divers changements et exigences opérationnels. Compte tenu de la diminution des demandes d'AIPRP au cours de la dernière année, les analystes d'AIPRP ont été mis à contribution pour nous aider dans nos fonctions d'enquête et pour maximiser l'efficacité. Ils ont également participé à l'examen des avis de prorogation de délai, à la compilation des données et à la création d'un modèle électronique pour les avis de prorogation de délai (voir le chapitre 3).

L'engagement par les communications dynamiques

Nous avons renouvelé notre site intranet afin de le rendre plus pertinent et convivial comme outil d'engagement et de référence. Ce guichet unique permet maintenant aux employés d'être informés des sujets d'intérêt et des initiatives, de partager des renseignements et des idées tout en stimulant l'esprit d'équipe et la collaboration au sein de l'organisation.

À la suite du lancement du nouveau site Web du Commissariat en mars 2010, nous avons ajouté de nouvelles fonctions, dont la capacité de consultation qui permet au Commissariat de recueillir des commentaires sur diverses questions. Par exemple, nous avons mené une consultation sur les prorogations de délai et les avis en vertu de l'alinéa 9(1)a) et du paragraphe 9(2) de la Loi⁵. Les réponses ont contribué à la conception de notre note d'information et de notre suggestion de modèle d'avis (voir le chapitre 3).

³ Commissariat à l'information du Canada, Module de formation de la gestion de l'information, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rr-si-odi-adi_2010_education-site-education_information-security-securite-information.aspx

⁴ Commissariat à l'information du Canada, Gérer l'information aux fins de transparence, IM Days Conference, 15 novembre 2010, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/med-roo-sal-med_speeches-discours_2010.aspx

⁵ Note d'information, http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rrm-slr-consult_4.aspx

Notre page Facebook a été un ajout bien accueilli parmi nos outils de réseautage cette année. Bien qu'elle ne soit pas interactive pour le moment, cette page nous permet de transmettre rapidement des renseignements importants aux utilisateurs de Facebook en cette ère de diffusion de l'information 24 heures sur 24 et des attentes suscitées par le Web 2.0.

L'année a été plus occupée qu'en moyenne pour ce qui est des relations avec les médias. Nous avons répondu à plus de 50 appels des médias pour des questions portant sur le régime d'accès du Canada. La commissaire a accordé plus de 30 entrevues dans les médias et tenu deux conférences de presse pour discuter de ses rapports spéciaux au Parlement.

Initiatives en matière de sécurité

En tant qu'employeur, la haute gestion doit s'assurer que le personnel et les visiteurs soient à l'abri des risques de violence, de harcèlement et d'intimidation. Comme gestionnaire de ressources publiques et fournisseur de services, nous avons une double obligation de protéger les biens sous notre contrôle contre le vol, les bris ou les pannes. Par ailleurs, comme organisme d'enquête, nous avons aussi la responsabilité de préserver la confidentialité et l'intégrité des renseignements personnels et classifiés qui nous sont confiés.

En 2010-2011, nous avons mené une évaluation générale de la gestion de toutes les composantes de la sécurité en fonction de la Politique sur la sécurité du gouvernement de 2009 du Conseil du Trésor. Cette évaluation a confirmé notre pleine conformité avec la Norme de sécurité et de gestion des marchés du SCT mais a aussi révélé de nombreuses lacunes dans d'autres domaines. Nous nous sommes donc empressés de mettre en place certaines mesures correctives pour améliorer l'infrastructure de sécurité, y compris la création d'un programme de sécurité à l'échelle de l'organisation.

Par conséquent, nous sommes désormais en pleine conformité avec la Norme sur la sécurité du personnel du SCT. Nous avons terminé la mise en œuvre de notre base de données sur la sécurité du personnel. Nous représentons également les petits organismes au sein du Groupe de travail interministériel sur la sécurité du personnel.

Compte tenu de nos ressources et de nos besoins, nous avons atteint les exigences de base en matière de sécurité en ce qui

concerne la sécurité physique. Nous avons effectué un certain nombre d'améliorations et de mises à niveau afin de sécuriser notre établissement et de prévenir tout risque et toute menace à l'endroit des employés. Nous avons renforcé les mesures de sécurité dans nos espaces de conservation des documents. Grâce à une infrastructure et des procédures améliorées, y compris le dénombrement des stocks et le suivi de l'inventaire, nous avons accru la protection des biens et de l'intégrité de l'information.

Nous avons aussi mis au point une stratégie pour affronter les défis plus complexes et plus coûteux, incluant la mise en place d'un plan des mesures d'urgence et de la continuité des activités et l'amélioration de la sécurité de nos technologies de l'information. Notre Plan de vérification axé sur les risques⁶ mis à jour propose un mandat de vérification pour examiner et évaluer les mesures prises, leurs résultats, leur état et leur conformité globale à la politique de sécurité. Nous visons être en conformité avec la Directive sur la gestion de la sécurité ministérielle pour l'échéance du 30 juin 2012.

Rigueur dans les contrôles et responsabilité

De récentes améliorations apportées aux rapports financiers nous permettent de surveiller nos dépenses de près et de faire la meilleure utilisation possible de nos ressources limitées en cette période de restriction budgétaire. Notre contrôle serré et continu de la gestion financière nous a également permis de présenter une analyse convaincante devant le Parlement et le Conseil du Trésor pour l'obtention de fonds additionnels visant à répondre à la demande croissante de la charge de travail et aux pressions financières associées aux actions en justice et aux enquêtes prioritaires en 2010-2011.

Pour assurer une saine gestion financière et être en conformité avec la Politique sur le contrôle interne, nous avons entrepris de documenter les procédures et les contrôles clés et d'évaluer leur efficacité. Nous avons mandaté un organisme externe afin qu'il procède à un examen préliminaire de nos contrôles du salaire, des dépenses de fonctionnement et de la gestion du matériel. À l'exception de la gestion des biens, qui sont actuellement répertoriés, seules des améliorations mineures ont été recommandées et mises en place. Le Commissariat a aussi entrepris l'évaluation de sa conformité avec diverses

⁶ Plan de vérification axé sur les risques, <http://www.oic-ci.gc.ca/ra/risk-based-audit-plan-plan-verification-fonction-cu-risque-2010-2013.aspx>

politiques, directives et normes du Conseil du Trésor pour garantir que les contrôles en place soient adéquats.

En tant qu'agent du Parlement, nos opérations et nos états financiers font l'objet d'une vérification annuelle du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). À nouveau, pour l'année se terminant le 31 mars 2011, le BVG a produit un rapport sans réserve, fournissant une assurance raisonnable que nous suivons les normes comptables de manière appropriée et que nos opérations financières soient conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux autres règlements dans tous les aspects importants.

Finalement, nous avons conçu et présenté des états financiers orientés vers l'avenir, qui sont préparés selon la comptabilité d'exercice, en commençant par le *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012*. L'introduction de la comptabilité d'exercice est l'aboutissement d'une série de recommandations émises par les parlementaires et la vérificatrice générale du Canada. Les états financiers prospectifs généraux fournissent des informations sur les actifs et passifs ainsi que des renseignements complets sur les revenus et les dépenses. Cette information supplémentaire est destinée à aider les parlementaires dans leur examen du Budget des dépenses et des demandes ministérielles de pouvoir de dépenser.

Gérer les risques, ajouter de la valeur

En tant qu'agent du Parlement, le Commissariat a une obligation de maintenir une fonction de vérification interne forte. La vérification interne offre une assurance indépendante et objective conçue pour ajouter de la valeur et améliorer les opérations. Éclairés par notre exercice de planification stratégique, nous avons mis à jour la liste des principaux risques auxquels l'organisme pourrait devoir faire face dans le Plan de vérification axé sur les risques 2010-2013.⁷

Ce plan propose trois vérifications importantes axées sur les domaines de risques les plus importants, à savoir l'efficacité des processus opérationnels pour les enquêtes, la conformité aux exigences en matière de sécurité, comme il a été mentionné précédemment, et l'efficacité de nos systèmes de technologie de l'information et de nos pratiques de gestion de l'information, notamment le nouveau système de gestion de cas InTrac. Nous effectuerons aussi un examen de suivi de nos réalisations à la suite d'une vérification de notre unité de réception

et de règlement rapide (URRR) et du plan d'action de la gestion subséquent. Cette vérification a déjà largement contribué à nos gains d'efficacité dans les délais de résolution des plaintes administratives.

La vérification de la Direction du règlement des plaintes et du respect de la Loi était en cours au moment de mettre sous presse. Elle évaluera la mesure dans laquelle les processus opérationnels, les paramètres de rendement et la documentation pour la prise de décisions contribuent à une gestion de cas efficace et opportune. Elle établira aussi le degré de conformité avec la législation et les directives stratégiques dans le traitement des enquêtes.

Le Comité de vérification du Commissariat supervise la vérification interne et constitue une composante essentielle de la structure de gouvernance. En plus de la commissaire, le Comité compte deux experts en gestion financière et institutionnelle qui ne proviennent pas du gouvernement fédéral, dont le président. Tout au long de l'année, le Comité a offert des conseils indépendants et objectifs concernant la gestion de risque, les contrôles et les mécanismes de gouvernance, y compris l'établissement de rapports. Il a aussi permis de faire avancer nos pratiques de gestion en apportant de nouvelles perspectives pour mieux atténuer les risques et améliorer le rendement.

Le Comité a présenté son premier rapport annuel⁸ en 2009-2010 à la fois au contrôleur général du Canada et au président du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Le rapport décrit les activités du Comité depuis sa formation en octobre 2008 jusqu'à la fin mars 2010. Mis en ligne sur le site Web du Commissariat pour augmenter la reddition de compte et la transparence, le rapport évalue l'efficacité des contrôles internes et illustre en quoi le régime de vérification opportun et fondé sur le risque du Commissariat a augmenté l'efficacité opérationnelle.

⁷ Plan de vérification axé sur les risques, <http://www.oic-ci.gc.ca/ra/risk-based-audit-plan-plan-verification-fonction-du-risque-2010-2013.aspx>

⁸ Commissariat à l'information du Canada, Comité de vérification, Rapport annuel, 31 mars 2010, http://www.oic-ci.gc.ca/ra/actu-ans_cor_nf-inf-cor_audit-committee-comite-de-verification.aspx

IV. APERÇU DE L'ANNÉE À VENIR

Dans l'année qui vient, nous orienterons nos efforts vers l'accélération de nos enquêtes sur les plaintes relatives au refus de communication et sur leurs conséquences sur la divulgation de l'information. Des stratégies et processus efficaces, une formation ciblée et l'expertise juridique seront des critères essentiels dans l'atteinte de cet objectif. Nous mènerons également à terme nos mesures systémiques prises en vue de régler les problèmes de retard et accélérerons nos activités d'analyse comparative pour tracer la voie au rétablissement d'un régime de pointe en matière d'accès à l'information au Canada.

Alors que la 41^e législature du Canada commence ses travaux, nous souhaitons ardemment fournir notre aide et notre expertise aux parlementaires et à toutes les parties intéressées afin d'améliorer la transparence et la responsabilité des institutions fédérales. La modernisation de la législation sur l'accès à l'information ainsi que l'amélioration de son administration sont des éléments cruciaux pour répondre aux attentes des citoyens envers une divulgation des informations plus rapide et plus ouverte.

L'initiative fédérale sur pour un gouvernement ouvert représente un pas important dans la bonne direction et nous suivrons de près sa mise en œuvre dans l'année qui vient. En facilitant le partage rapide de l'information, la collaboration et la création de contenu, une divulgation davantage proactive des informations fédérales peut permettre le renouvellement des services publics et favoriser l'innovation au moment où les réductions budgétaires et les impératifs de croissance exigent de nouvelles façons de mener les affaires au sein du gouvernement et avec les autres acteurs économiques.

Notre plan stratégique orientera nos priorités pour 2011–2012 et les deux années suivantes, au cours desquelles nous améliorerons notre capacité d'enquêter, fournirons de l'expertise pour promouvoir la création d'un régime d'avant-garde d'accès à l'information et mettre en œuvre une gestion des talents comme fondement d'une gouvernance efficace.

Traiter les plaintes de refus de communication

Nous nous attaquerons en priorité au grand nombre de plaintes concernant le refus de communication, et tout particulièrement à celles qui ont trait aux questions liées à la sécurité nationale. Ce faisant, nous profiterons de la vérification interne de la Direction des enquêtes, lancée en mars 2011, qui a pour but d'évaluer dans quelle mesure les processus opérationnels, les paramètres de rendement et les informations pour la prise de décisions favorisent la gestion efficace et rapide des enquêtes. Les résultats et le plan d'action de gestion qui s'ensuivra seront publiés à l'automne 2011.

Nous continuerons de fournir à nos enquêteurs une formation et des instruments sur mesure pour les aider à comprendre parfaitement les modalités techniques, en évolution constante, de la jurisprudence en matière d'accès à l'information, et pour les aider à suivre rapidement les pistes d'investigation nécessaires et pertinentes. Notre but est d'obtenir des résultats plus rapidement tout en encourageant une divulgation plus ouverte de l'information au profit des demandeurs d'accès.

Sur le front systémique

Cette année s'achèvera notre premier plan triennal pour les fiches de rendement. Nos activités comprennent un suivi détaillé des progrès réalisés par les 13 institutions dont le rendement était sous la moyenne lors de l'enquête de 2008–2009 ainsi que par les 5 institutions qui, dans la même cohorte, ont été jugées comme présentant un risque de sous-rendement. Nous poursuivrons notre enquête systémique sur les retards résultant des consultations obligatoires et des problèmes d'ingérence dans le processus d'accès à l'information.

Dans la foulée de notre précédent rapport à propos d'un cas d'ingérence politique, un second rapport portera sur les allégations d'ingérence dans un contexte plus large au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Un troisième rapport comprendra les conclusions tirées de l'enquête sur l'ingérence en tant que problème systémique entraînant des retards.

Toutes ces informations viendront compléter le diagnostic que nous avons préparé sur l'étendue et les sources des retards, afin d'aider le Parlement, les organismes centraux et les institutions fédérales à accroître la rapidité de leurs réponses aux demandes d'accès à l'information.

Renforcer notre capacité juridique

Nous devons aussi renforcer notre capacité juridique pour traiter avec efficacité les dossiers complexes et litigieux. Ces derniers exigent souvent le recours à des pouvoirs d'enquête officiels et risquent davantage de donner lieu à un litige. Ils peuvent impliquer des exceptions et exclusions introduites par la *Loi fédérale sur la responsabilité* et non encore mises à l'épreuve, comme l'illustrent les dossiers en cours avec Radio-Canada et la Société canadienne des postes. Parmi nos plus anciens dossiers, certains sont particulièrement litigieux et pourraient faire l'objet de nouveaux litiges.

Le test établi dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada en mai 2011 sur le contrôle des documents dans les cabinets ministériels risque d'entraîner une plus grande complexité pour les enquêtes et d'accroître le risque de litige. Nous prévoyons aussi un certain nombre de révisions demandées par des tiers en vertu de l'article 44 dans lesquelles il est possible que nous devions intervenir afin d'influer sur la jurisprudence en faveur de la divulgation et pour protéger le droit du public à l'accès à l'information.

Les efforts que nous déploierons pour faire face à ces défis comprendront la recherche d'un financement adéquat pour les services juridiques et d'enquête spécialisés, tout en tenant compte du contexte actuel de restrictions budgétaires.

Expertise en révision de la législation

Deux courants d'activité nous aideront à rassembler l'expertise nécessaire pour assister le Parlement s'il décide de réviser la législation sur l'accès à l'information. Nous continuerons de documenter les lacunes législatives à mesure que notre travail d'enquête les fera ressortir. Nous procéderons aussi à un exercice élargi d'analyse comparative nationale et internationale concernant les modèles de surveillance pour les régimes d'accès à l'information – du modèle de recours à des ordonnances à celui de l'ombudsman – en commençant par nos homologues des provinces canadiennes, ainsi que ceux de la Grande-Bretagne, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Mexique.

Adopter la gestion des talents

Au cours des deux dernières années, nous avons réalisé une campagne de recrutement couronnée de succès pour combler des postes et répondre à des besoins opérationnels. Par conséquent, seulement un employé sur cinq est dans l'organisation depuis plus de cinq ans. Parmi les enquêteurs, 57 % ont moins de trois années d'expérience avec nous. Tout en tenant compte de la composition et des besoins de nos effectifs, nous développerons un nouveau plan intégré de ressources humaines et d'activités, ainsi qu'un cadre de gestion des talents qui mettra d'abord l'accent sur la formation et le transfert de connaissances.

Conférence internationale des commissaires à l'information

Une initiative clé pour 2011–2012 sera la Septième Conférence internationale des commissaires à l'information, qui se déroulera du 3 au 6 octobre 2011 en collaboration avec l'Association du Barreau canadien et d'autres partenaires. Cette conférence fournira une excellente plateforme de partage d'information sur les forces du changement et sur les meilleures pratiques à travers le monde. Elle contribuera aussi à maximiser les synergies ici, pour favoriser une plus grande transparence et responsabilité gouvernementales, et pour que le Canada retrouve sa place en tant que centre d'expertise sur l'accès à l'information.

ANNEXE 1: AFFAIRES JUDICIAIRES EN COURS

Voici les affaires en cours devant les tribunaux impliquant la commissaire à l'information.

Cause	Prochaine étape	Enjeu
<i>Amir Attaran c. Ministre de la Défense nationale et Commissaire à l'information du Canada, T-1679-09</i> La commissaire est une intervenante dans cette cause.	Jugement pris en délibéré lors de l'audience du 10 mars 2011	Le ministre de la Défense nationale peut-il ajouter des exceptions que le ministère n'avait pas invoquées auparavant? Application des exceptions prévues aux articles 15 et 19 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> (LAI)
<i>Bronskill c. Ministre du Patrimoine canadien et Commissaire à l'information du Canada, T-1680-09</i> La commissaire est une intervenante dans cette cause.	Audition en cours	Application des exceptions prévues aux articles 15 et 19 de la LAI
<i>Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada, A-391-10</i>	La SRC doit déposer une demande d'audience en avril 2011.	Appel interjeté par la Société Radio-Canada de la décision rendue par la Cour fédérale dans <i>Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada</i>, 2010 CF 954 La commissaire à l'information peut-elle contraindre la SRC à produire des documents que l'institution considère exclus en vertu de l'article 68.1 de la LAI?
<i>Louis Dufour c. Procureur général du Canada et Commissaire à l'information du Canada, T-1298-10</i>	M. Dufour demande que le dossier soit suspendu.	Le procureur général peut-il invoquer l'exception de l'article 23 de la LAI?
<i>Hibernia Management and Development Company Ltd. c. Office Canada – Terre-Neuve et Labrador des hydrocarbures extracôtiers et Commissaire à l'information du Canada, T-1384-10</i>	L'Office doit déposer son dossier au plus tard le 20 avril 2011.	Application des exceptions prévues aux articles 19, 20 et 24 de la LAI?
<i>Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Sécurité publique, T-146-11</i>	La commissaire doit signifier ses affidavits en avril 2011.	Le ministre de la Sécurité publique peut-il invoquer les exceptions des articles 21 et 23 de la LAI?
<i>Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Justice, T-147-11</i>	La commissaire doit signifier ses affidavits en avril 2011.	Le ministre de la Justice peut-il invoquer les exceptions des articles 21 et 23?
<i>Commissaire à l'information du Canada c. Président et premier dirigeant de la Société canadienne des postes, T-382-11</i>	La commissaire doit signifier les affidavits en avril 2011.	Le Président de la Société canadienne des postes peut-il invoquer les exceptions des articles 18 et 18.1 de la LAI?
<i>William Fenwick West c. La Reine, registre 264962, Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse</i>	La commissaire et le commissaire ad hoc doivent déposer leurs représentations écrites en mai 2011	Est-ce qu'une cour d'appel provinciale peut ordonner la divulgation des informations prélevées en vertu de l'article 16.1 de la LAI?

ANNEXE 2: MODIFICATIONS ET PROJETS DE MODIFICATION À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION (LAI)

Modifications apportées à la Loi, aux annexes et au Règlement

Loi ou décret	Projet de loi	Référence	Entrée en vigueur	Modifications
<i>Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes et modifiant certaines lois en conséquence</i>	C-41	L.C. 2009, ch. 18	Sanction royale obtenue le 18 juin 2009 Entrée en vigueur prévue pour le 1 ^{er} avril 2011	L'article 13(3) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et l'article 8(7) de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> sont modifiés par l'ajout de l'alinéa suivant : g) de tout gouvernement maanulth, au sens du paragraphe 2(2) de la <i>Loi sur l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes</i> .
<i>Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 mars 2010 et mettant en œuvre d'autres mesures</i>	C-36	L.C. 2010, ch. 21	Sanction royale obtenue le 12 juillet 2010 N'est pas encore en vigueur.	La loi modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (institution amalgamée avec le Secrétariat du Conseil du trésor).
<i>Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire</i>	C-23A	L.C. 2010, ch. 5	29 juin 2010	La loi modifie l'article 6(2) de la <i>Loi sur le casier judiciaire</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
<i>Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications</i>	C-28	L.C. 2010, ch. 23	15 décembre 2010	La loi modifie l'article 39(2) de la <i>Loi sur les télécommunications</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
<i>Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence</i>	C-34	L.C. 2010, ch. 7	25 novembre 2010	L'article 68(c) de la LAI est modifié pour ajouter les documents du Musée canadien de l'immigration du Quai 21 à l'exclusion de l'article 68. Ajout du Musée canadien de l'immigration du Quai 21 à l'annexe I de la LAI

Loi ou décret	Projet de loi	Référence	Entrée en vigueur	Modifications
<i>Loi concernant la sécurité des produits de consommation (Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation)</i>	C-36	L.C. 2010, ch. 21	Sanction royale obtenue le 15 décembre 2010 Entrée en vigueur prévue pour le 20 juin 2011	La loi modifie l'article 12 de la <i>Loi sur les produits dangereux</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
<i>Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (Loi protégeant les victimes des délinquants sexuels)</i>	S-2		Sanction royale obtenue le 15 décembre 2010 Entrée en vigueur prévue pour le 15 avril 2011	La loi modifie l'article 16(4) de la <i>Loi d'enregistrement des délinquants sexuels</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
Décret modifiant le Règlement modifiant le Règlement sur l'accès à l'information		DORS/2010-145	17 juin 2010	L'article 4 de l'annexe I du Règlement est remplacé par la Direction des opérations relatives au renseignement et au ciblage, Agence des services frontaliers du Canada.

Modifications proposées à la Loi en 2010–2011, Troisième session de la 40^e législature

Projet de loi	Loi proposée	Dernière étape à la date de la dissolution	Modifications
C-25	<i>Loi concernant l'aménagement du territoire et l'évaluation des répercussions écosystémiques et socioéconomiques des projets dans la région du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence</i>	Première lecture : 12 mai 2010	Le projet de loi ajoute deux institutions à l'annexe I de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> : Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et Commission d'aménagement du Nunavut.
C-38	<i>Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et modifiant certaines lois en conséquence</i>	Première lecture : 14 juin 2010	Le projet de loi modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada et ajouter la Commission d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada. Aussi, le projet de loi propose de modifier l'annexe II de la LAI.
C-41	<i>Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence</i>	Présentation du rapport : 24 mars 2011	Le projet de loi modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer le Comité des griefs des forces canadiennes et ajouter le Comité externe d'examen des griefs militaires.

Projet de loi	Loi proposée	Dernière étape à la date de la dissolution	Modifications
C-43	<i>Loi édictant la Loi sur la modernisation des relations de travail dans la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois</i>	Débats à la deuxième lecture : 13 décembre 2010	Le projet de loi modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada.
C-50	<i>Loi modifiant le Code criminel (interception de communications privées et mandats et ordonnances connexes)</i> (Loi visant à améliorer l'accès aux outils d'enquête sur les crimes graves)	Première lecture : 29 octobre 2010	Le projet de loi modifie l'article 187 du <i>Code criminel</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
C-51	<i>Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur la concurrence et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle (Loi sur les pouvoirs d'enquête au 21^e siècle)</i>	Première lecture : 1 novembre 2010	Le projet de loi modifie l'article 487.3 du <i>Code criminel</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
C-278	<i>Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (délai de réponse)</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet de loi prévoit la production d'un rapport à remettre au demandeur et à la commissaire à l'information pour expliquer le retard et la date de réponse prévue dans le cas où une demande est encore en suspens 100 jours après sa réception. Il prévoit aussi que la commissaire à l'information fera rapport annuellement du nombre de demandes en suspens.
C-326	<i>Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (transparence gouvernementale)</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet de loi reprend les propositions contenues dans l'avant-projet de loi intitulé <i>Loi sur la transparence du gouvernement</i> et formulées en 2005 par l'ancien commissaire à l'information John Reid.
C-334	<i>Loi visant à interdire la pratique, la promotion et l'usage de la torture par des fonctionnaires canadiens et à garantir aux Canadiens le droit de ne pas être soumis à la torture dans leur pays et à l'étranger, et modifiant d'autres lois en conséquence</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet de loi modifie l'article 15 de la LAI pour garantir qu'il n'a pas pour effet d'empêcher la communication de documents sur la torture.
C-366	<i>Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet de loi ajoute le directeur du Registre des implants mammaires à l'annexe I de la LAI et la <i>Loi sur le Registre des implants mammaires</i> à l'annexe II.
C-415	<i>Loi modifiant la Loi maritime du Canada (cité de Toronto) et d'autres lois en conséquence</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer l'Administration portuaire de Toronto.
C-418	<i>Loi portant création du poste de commissaire à l'enfance du Canada</i>	Première lecture : 3 mars 2010	Le projet propose de modifier le paragraphe 16.1(1) et l'annexe I de la LAI.

Projet de loi	Loi proposée	Dernière étape à la date de la dissolution	Modifications
C-498	<i>Loi visant à interdire la pratique, la promotion et l'usage de la torture par des fonctionnaires canadiens et à garantir aux Canadiens le droit de ne pas être soumis à la torture dans leur pays et à l'étranger, et modifiant d'autres lois en conséquence</i>	Première lecture : 15 mars 2010	Le projet propose d'ajouter le paragraphe (1.1) à l'article 15 de la LAI.
C-515	<i>Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (transmission des avis de cotisation du contribuable)</i>	Première lecture : 21 avril 2010	Le projet de loi modifie l'article 241 de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
C-575	<i>Loi concernant l'obligation de rendre des comptes et l'accroissement de la transparence financière des représentants élus des collectivités des Premières Nations</i>	Réunion du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord : 8 mars 2011	Le projet de loi prévoit que l'article 20 de la LAI ne s'appliquera pas à l'Annexe des rémunérations.
S-12	<i>Loi n° 3 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil du Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law (Loi d'harmonisation n° 3 du droit fédéral avec le droit civil)</i>	Sénat-Troisième lecture et adoption : 14 décembre 2010 Chambre de communes – Première lecture : 15 décembre 2010	Le projet de loi modifie le paragraphe 37(1) de la <i>Loi sur la Banque de développement du Canada</i> , qui figure à l'annexe II de la LAI.
S-225	<i>Loi concernant la réorganisation et la privatisation de la société Énergie atomique du Canada limitée</i>	Deuxième lecture : 8 mars 2011	Le projet de loi propose que la société Énergie Atomique du Canada limitée ne soit plus une Société d'État assujettie à la LAI et que l'exclusion de l'article 68.2 soit supprimée.

ANNEXE 3: ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES D'INTÉRÊT

Motion émanant des députés

Motion	Texte	Dernière étape avant la dissolution
M-486	Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait rétablir le Système de coordination des demandes d'accès à l'information, relevant de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui a été supprimé le 1 ^{er} avril 2008.	Déposée le 4 mars 2010 – M ^{me} Jennings (Notre-Dame-de-Grâce – Lachine)

Rapports du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

Rapport 8 – Certificat de nomination de Suzanne Legault au poste de commissaire à l'information

Adopté par le Comité le 8 juin 2010

Présenté à la Chambre le 9 juin 2010

Rapport 12 – Suivi au rapport de la commissaire à l'information sur les fiches de rendement 2008–2009

Adopté par le Comité le 28 février 2011

Présenté à la Chambre le 7 mars 2011

Votre comité a examiné la question de la nomination de Suzanne Legault comme commissaire à l'information et fait rapport qu'il appuie cette nomination.

Le Comité tient à remercier le Commissariat à l'information pour le rigoureux travail effectué dans le cadre de la préparation de ces fiches de rendement et de son propre rapport.

Recommandation 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada fasse rapport au Comité des démarches entreprises et des progrès accomplis pour faire suite à la recommandation 5 de la Commissaire à l'information du Canada dans son rapport de 2008–2009 sur les fiches de rendement avant le 30 juin 2011.

Recommandation 2

Que le ministère de l'Environnement fasse parvenir au Comité un rapport contenant les statistiques internes dont il dispose sur son rendement en matière d'accès à l'information à partir du 1^{er} avril 2011 et à tous les trois mois suivant cette date.

Recommandation 3

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada incite les ministères fédéraux à inclure de l'information sur leur rendement et leurs activités en matière d'accès à l'information dans leur *Rapport ministériel sur le rendement*.

Recommandation 4

Que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international rende compte au Comité des démarches prises pour mettre en œuvre la quatrième recommandation de la commissaire avant le 30 juin 2011.

Recommandation 5

Que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fasse parvenir au Comité un rapport contenant les statistiques internes dont il dispose sur son rendement en matière d'accès à l'information à partir du 1^{er} avril 2011 et à tous les trois mois suivant cette date.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada accorde priorité au dossier de l'accès à l'information et qu'il fasse preuve du leadership nécessaire pour régler les problèmes systémiques soulevés par la Commissaire à l'information dans son rapport sur les fiches de rendement de sorte qu'un plus grand nombre d'institutions fédérales se conforment aux exigences de la Loi.

Motions d'adoption

Motion d'adoption n° 3	18 mars 2010 – M. Siksay (Burnaby–Douglas) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé.
Motion d'adoption n° 5	18 mars 2010 – M. Easter (Malpeque) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé.
Motion d'adoption n° 7	18 mars 2010 – M ^{me} Foote (Random–Burin–St. George's) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé.
Motion d'adoption n° 13	31 mars 2010 – M ^{me} Block (Saskatoon–Rosetown–Biggar) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé.
Motion d'adoption n° 29	26 novembre 2010 – M ^{me} Bennett (St. Paul's) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé.